This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

J 102 f 16.

Presented to the

by the Author (through J. V. de Tivoli)

1882

CORSO DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Volume Primo

TRATTATO

SUL

DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO DI PACE

PROPRIETÀ LETTERARIA

L'Autore ha ceduto la proprietà di questa **seconda edizione** *del* DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO DI PACE *alla Ditta V. Maisner e Compagnia.*

TRATTATO

SUL

DIRITTO INTERNAZIONALE

PUBBLICO DI PACE

PER L'AVV.

G. CARNAZZA AMARI

PROFESSORE DELLA MEDESIMA SCIENZA
NELLA R. UNIVERSITÀ DI CATANIA

SECONDA EDIZIONE

MILANO
V. MAISNER E COMPAGNIA EDITORI
Via Monte Pietà, N. 20
Aprile 1875

102.1.16

TAYLOR INSTITUTION
OXFORD
LIBRARY

Tip. Gattinoni, Via Pasquirolo, N. 12

A MIO PADRE

PROEMIO

Noi ci troviamo in un'epoca di rivoluzione e di trasformazione generale: mentre le scienze, le lettere e le arti hanno progredito incessantemente, e la natura si agita sotto i raddoppiati colpi di novelle invenzioni e scoperte, esiziale si è impegnata la lotta fra il dispotismo e la libertà, la scienza e l'errore, la forza ed il diritto. Cento rivoluzioni si sono consumate le une dopo le altre che hanno allagato di sangue la superficie del globo, consunte le sostanze degli stati, decimato i popoli, reso il mondo un vasto campo di carnificina e di sangue. Il dispotismo è stato principalmente combattuto nell'interno delle nazioni, i principii di assolutismo politico non han potuto reggere alla forza delle idee moderne, la teorica del diritto divino, smascherata e derisa, è restata patrimonio degli ipocriti o degl'ignoranti; le vecchie dinastie di Europa hanno visto vacillare i loro troni, sfuggire di mano il potere assoluto, ed il governo rappresentativo è divenuto il reggimento politico del mondo civile. Quei principi che si opposero alle esigenze del tempo, videro cadere in frantumi i loro troni, spezzati i loro scettri, e snidati dalle loro reggie van raminghi per istraniere contrade condannati all'ostracismo.

Ma la libertà interna, quand'anche fosse conquistata, non è sufficiente alla vita delle nazioni, senza che sia accompagnata da quella esterna; anzi è illusione il reggimento libero di un popolo, quando gli viene imposto il servaggio dallo straniero. Da ciò il bisogno di abbattere qualunque

dispotismo internazionale, collocando ogni stato nel libero esercizio della sua autonomia, e nel completo godimento dei suoi diritti. Questo ideale del genere umano non può tradursi in effetto senza l'affratellamento dei popoli, che può solo essere generato dal distinguersi in tante famiglie nazionali, secondochè determini la loro natura.

Allorchè questi principii cominciarono ad agitare l'Europa, si levarono concordi i suoi reggitori internazionali; anzi, invidi ed astiosi d'ogni bene, appositamente si congregarono in Vienna; ove calpestando le tendenze dei popoli, si divisero come masnadieri l'Europa, e dichiarando sedizione e demagogia ogni libera aspirazione, stabilirono un sistema poliziesco internazionale, che mirasse a recidere le tendenze a libertà ed all'affratellamento delle nazioni; intervennero armata mano negli stati più civili, imponendo colla forza delle baionette la loro volontà. Per colmare la misura, presero più tardi il titolo di Santa Alleanza: Germania, Spagna, Italia dopo i congressi di Carlsbad, Tropavia, Lubiana, Verona furono le prime vittime, e la reazione sembrava vincerla sulla rivoluzione.

Ma la rivoluzione è invincibile, perchè essa è l'attuazione dei bisogni dei popoli, i quali non la improvvisano, non la creano, non l'arbitrano, ma la sentono, la subiscono, la effettuano. Alla Santa Alleanza dei principi deve succedere quella dei popoli, dividendosi in famiglie nazionali separate ed armoniche, animate da scambievole affetto, e non viventi nello screzio e nella discordia; perchè gli uomini sono nati per aiutarsi e non per combattersi, per amarsi e non per uccidersi. Il mondo deve cessare di essere un vasto campo di battaglia, dove gli stati guardandosi con occhio arcigno, sembrano in guerra permanente: i popoli hanno bisogno di pace per lavorare tranquillamente e vivere: una guerra che scoppii nei tempi attuali, è assai dispendiosa e distruttrice, e gli stati non possono più sostenerla. Pochi mesi di ostilità bastano a consumare le risorse cumulate dal sudore di tanti anni; imperciocchè, essendo tutte le nazioni legate per gl'interessi, i commerci, le industrie, i mezzi spediti di comunicazione, le conseguenze dannose della guerra si estendono su tutti i popoli, lanciandoli nella miseria e nella disperazione.

Questa grande rivoluzione cosmopolita è cominciata; ed il suo programma è l'attuazione delle nazionalità, cioè la costituzione dei popoli secondo la loro natura e non secondo l'arbitrio dei potenti; secondo che ispira la loro coscienza e la loro volontà, e non secondo i bisticci politici combinati dalla diplomazia. Conquistata ogni popolo la sua nazionalità, è di conseguenza interessato a rispettare negli altri lo stesso diritto, ed a riconoscere la personalità giuridica degli altri stati.

Da ciò consegue che il diritto, il quale regola i destini delle nazioni, è andato semprepiù conquistando terreno, checchè ne dicano gli scettici. Si è riconosciuto infatti il bisogno di studiare la scienza del giure internazionale; e se altra volta fu essa il monopolio di pochi individui privilegiati, proscritta dalle università e riguardata come dottrina pericolosa ed arcana, oggi forma in tutti gli stati civili uno degl'insegnamenti interessanti, a cui sono rivolti non pochi fra i moderni pubblicisti.

Il diritto internazionale è la totalità delle leggi imposte agli stati, ai nazionali ed agli stranieri, le quali regolano la loro attività esternata nelle relazioni internazionali, per quanto serve come condizione indispensabile allo adempimento della loro destinazione.

Il diritto internazionale ha un'esistenza reale obbiettiva, è stabilito da Dio, risulta dalla essenza degli esseri umani, formanti stati o nazioni, è conosciuto dall'uomo mercè la sua mente contemplatrice e ragionatrice, e come legge positiva è determinato per mezzo dei trattati e delle consuetudini. Esso esiste indipendentemente dai mezzi di cui si dispone per attuarlo, è imposto dalla pubblica opinione e dalla sanzione naturale provvidenziale, ed in fatto, per la più gran parte delle relazioni internazionali, riceve pratica attuazione.

Avendo studiato varii libri di diritto internazionale, senza volere in alcun modo mettere in dubbio gli altissimi pregi dei quali sono contraddistinti, ho dovuto osservare con dolore, che nessuno di essi può veramente adattarsi ad un corso elementare. Taluni non trattano per esteso e completamente la scienza, altri sono impastoiati da idee di assolutismo politico, generate da una perfida propaganda,

che ha reso il diritto delle nazioni, quasi come quello della forza: propaganda alimentata dai diplomatici per gretto interesse, da non pochi dotti per cortigiania e desio di salir potenti, dai dominatori per libidine di potere, dai fautori di assolutismo per malvagia tendenza a dominare superbi sui deboli, piegando umile il capo sotto la sferza dei potenti. Altri libri benchè sieno alieni da siffatte idee, pur nulladimeno trattano la scienza da un punto così elevato da non potere adattarsi alle intelligenze giovanili, incipienti nello studio della scienza. Alcuni scrittori col diritto internazionale trattano materie allo stesso affini, comecchè star debbano distinte; altri lo considerano dal lato pratico, siccome sembra talvolta il Wheaton, quantunque la sua opera sia ricca di molti pregi; alcuni ammettono un criterio puramente storico, come lo Schmalz, il Martens, il Kluber, l'Heffter; ed altri come i seguaci di Puffendorfio lo respingono interamente. Vi sono poi di quelli che trattano una sola parte del diritto delle genti, per esempio il solo diritto internazionale pubblico, trasandando quello privato, o non ammettono tra l'uno e l'altro le debite distinzioni, come sono la più gran parte dei pubblicisti precedenti a questo secolo; o trattano il diritto privato, tralasciando il pubblico, come il Foelix, il Rocco, o pure il diritto internazionale marittimo, come l'Azuni, l'Ortolan, l'Hautefeuille, il Cauchy, il Weiss, il Gessner, o quello relativo ai grandi corsi d'acqua, come il Carathéodory, o quello dei neutri come il Lampredi, l'Hubner, lo Hautefeuille e simili; e chi per una chi per un'altra cagione non rispondono completamente allo scopo suaccennato.

Quantunque il diritto delle genti come scienza abbia quasi avuto nascimento in Italia con Pietrino Belli ed Alberico Gentili, che apersero la via ad Ugone Grozio, contro il quale dovea in seguito essere preparata una confutazione dall'illustre Giambattista Vico (1), ed indi dal Pagano e dal Romagnosi attuata, pure la penuria di libri italiani moderni è maggiore; causa di ciò la tristizia dei tempi passati, che rese questa scienza *arcani imperii*, proscritta dalle univer-

(1) V. Ferrari, *La Mente di Giambattista Vico*, nella quale diede alla luce la prefazione latina di questa opera di Vico di confutazione al Grozio.

sità inutile quasi al cittadino, che a torto o a diritto dovea essere governato dalla mala signoria del tempo, che tutto a suo compiacimento arbitrava.

Non nego poi che opere interessanti sulla materia abbiano gli italiani, come quelle del Lampredi, dell'Azuni ed altre; ma esse non corrispondono oggi all'esigenze dei tempi, ed alcune altre si limitano a trattare i principii fondamentali della scienza dal lato speculativo, come per esempio quelle dell'illustre Romagnosi, del Baroli, del Tolomei, dell'Albini, del Boncompagni e di moltissimi altri; e perciò non contengono un corso di diritto internazionale, ma i principii generali delle leggi giuridiche. Nè altresì è da mettersi in dubbio che molte fra le più gravi quistioni internazionali siano diligentemente, e con viva eloquenza e profonda filosofia trattate da illustri italiani, principalmente dal Gioberti, dal Mancini, dal Durando, dal Balbo, dal Mamiani, dal De Giovannis, dal Carutti e da cento altri, molto più svolgendo le quistioni politiche d'Italia; ma questi lavori possono solamente servire, direi quasi di materiale per formare un trattato di diritto delle genti.

Coloro fra gli scrittori italiani, che da recente hanno trattato il diritto delle nazioni, sono il Mamiani ed il Casanova: il primo tien di mira il solo diritto internazionale pubblico svolgendone le principali quistioni, e lungi di formare un corso della scienza, addità le basi sulle quali debba fondarsi il rinnovamento europeo: libro pregevolissimo per la grande riforma che si propone, di cui l'umanità ricaverà grandissimi beneficii; ma che non potendo offrire lo sviluppo di tutte le parti del giure internazionale e per l'indole sua speciale, mal può adattarsi come libro di guida per lo insegnamento del diritto delle genti. L'opera del Casanova rivela nel suo autore un uomo perito nella pratica del foro; ma lungi di essere un lavoro scientifico e metodico, sembra una compilazione di alcune parti della scienza, priva di quell'intimo legame, che deve rannodarle nei principii fondamentali. Perlocchè si richiede nello stato attuale della scienza un libro, che sia nello stesso tempo elementare ed approfondito, che abbia il carattere della certezza e della evidenza, per la quale impone la convinzione, che richiama la fede, e che senza arrestarsi alle generalità superficiali,

ordini la scienza con nesso logico e razionale, la esponga in tutte le sue parti, rilevando con la forza del ragionamento e della discussione le grandi verità, che interessano le nazioni.

Quantunque io non avessi l'ardire di confidare nella mia intelligenza e giovanile età, per raggiungere la difficilissima meta; pure non mi scoraggio; poichè bisogna tentare il guado e cominciare l'impresa; e se non riuscissi allo scopo prefisso, avendo messo in azione tutte le mie forze per rendere un servigio alla scienza, potrebbe la mia iniziativa essere d'incitamento a quelle intelligenze privilegiate, alle quali la fortuna nel difficile còmpito diè la potenza di trionfare.

Un illustre italiano considerando il bisogno, in cui trovasi l'Italia di coltivare questa scienza, fu spinto a dire: « deve la gioventù italiana più e più occuparsi dello studio del diritto pubblico internazionale di Europa, oggetto di tanta importanza anch'esso, che molti credono di sapere e pochi conoscono. L'aver veduto taluni inciampare in gravi errori su questa materia, ed il difetto che pare sia presso di noi di libri italiani per istruirci in tali dottrine, ci fanno credere non inutile le espressioni di questi voti (1). » La gioventù italiana quasi rispondendo all'appello comincia a mettersi all'opera: e con vivo compiacimento ho visto il signor Fiore pubblicare un'opera titolata *nuovo diritto internazionale pubblico*, il signor Ferrero Gola un *corso di diritto delle genti*, il signor Giuseppe Sandonà un *trattato di diritto internazionale moderno*, il signor De Bon *le istituzioni di diritto internazionale*, ed io del pari non ho voluto restar sordo al generoso consiglio.

L'ufficio della filosofia, qualunque sia la materia sulla quale è rivolto, non è mai opera lieve, come giudicano tutti coloro, i quali ignorando la scienza che professano, credono con molta facilità scendere all'aringo di scrittori; esso è sempre grave e pericoloso, e senza lunghi studi ed accurati esami non può riuscirsi a ricavarne buon frutto; molto più se rivolgasi a scienze giuridiche politiche, e fra queste al diritto internazionale. Questa scienza, è di altissima im-

(1) Sclopis, *Storia della legislazione italiana*, T. II, p. 541.

portanza avuto riguardo alle persone giuridiche delle quali s'interessa, è vasta ed intricata; giovine ancora non ha ricevuto tutti gli sviluppi di cui è suscettibile, e che non potrà ottenere, se non col volgere di tempi, e di tempi liberi nei quali il diritto internazionale non sia ritenuto come disciplina misteriosa ed arcana.

« Gli ultimi cento anni, dice il Mancini, che hanno cangiato incontrastabilmente la base e l'aspetto delle altre scienze, sono trascorsi infruttuosamente per quella del diritto delle genti. Esso fu ben rassomigliato ad un'isola felice, dove non poterono finora penetrare quegli assalti e sconvolgimenti che turbarono il resto del mondo dello spirito (1). »

Non intendo con ciò sostenere che la scienza in esame sia nascente e mal ferma, basterebbero i gravi pensatori, che di essa hanno parlato, e parlano tuttora per fornire una splendida mentita a tale asserzione; ed il progresso, che in generale hanno avuto tutte le scienze giuridiche e politico-amministrative, ha certamente interessato il diritto esterno dei popoli; perchè tutte le arti e le scienze che riguardano l'uomo hanno un vincolo comune. Se non che, avuto riguardo al mistero di cui era rivestito il diritto delle genti una volta, non ha potuto ricevere estesamente l'applicazione dei progressi attuati nelle scienze affini, ed esso può dirsi che in parte giaccia ancora sotto il dominio dell'empirismo, non essendone ancora collocati al grado conveniente i principii, le regole e le dottrine, e mancando il ragionamento e la discussione che genera la persuasione. Laonde verrà di molto migliorato lo studio del diritto delle nazioni, quando sarà elevato al grado di perfezione, in cui si trovano le altre discipline giuridiche, con l'usufruire completamente dei progressi operati in esse, facendone applicazione al diritto internazionale in quelle parti che vi hanno ben intesa relazione, non tralasciando certamente quei miglioramenti che il diritto delle genti, come scienza speciale possa ricevere.

Certamente nei tempi attuali sentesi ad ogni istante filosofi e pubblicisti menar grave scalpore, annunzian-

(1) *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, pag. 20.

dosi come scuovritori di nuovi veri fondamentali (1), quantunque sì rumorose invenzioni non si riducano ad altro che a rimestare il passato, vestendolo di nuove astruserie non ad altro buone che ad aumentare lo sterminato catalogo di libri che illustrano ogni scienza; sicchè un chiarissimo pubblicista straniero ebbe a dire « che le stesse verità e gli stessi errori si sono ripetuti di età in età con alcune variazioni solamente nel linguaggio, e la novità di un'espressione è stata sovente riguardata dagl'ignoranti come una scoverta essenziale; mentre a parlar chiaro, coloro che vestono un vieto concetto d'un gergo nuovo, fanno sospettare di non essere filosofi ma impostori (2). » In fatto di scienze speculative si è tanto scritto e sentenziato, che ciò che può dirsi intorno i veri fondamentali sembra esaurito: onde l'opera del pubblicista deve essere più tosto rivolta a sceverare il vero dal falso, a svestirlo dai sofismi tessuti dalle umane illusioni, ed a fare l'applicazione dei principii fondamentali della scienza a tutte le parti di essa.

La teoria non deve essere separata dalla pratica, perchè l'una e l'altra non possono mai discordare; anzi, vera la prima, non deve mai fallire nella sua attuazione. S'ingannano coloro che asseriscono talune cose essere vere in teoria, ma false nella pratica; se falliscono in questa, è segno che teoricamente non sono vere, o che per imperizia o per nequizia sono erroneamente applicate: solo gli uomini mediocri mettono in opposizione la teoria alla pratica. In effetti quando l'applicazione della teoria fallisce, non è a inferirne

(1) Il Belime (*Philosophie du Droit*, t. 1, p. 36) osservando la mania generale di voler essere novatori scriveva: « Oggi è una condizione di successo il farsi propagatore di un'idea qualunque, foss' ella unica; di là seguire nel semplice e nel composto e di trascinarvi ogni cosa. L'uno proverà per esempio che il diritto segue le variazioni del termometro; l'altro che le idee del giusto e dell'ingiusto, come tutta l'istoria di un popolo, dipendono dal modo di alimentazione. Per costui la quistione di moralità di una nazione si riduce a sapere se le sue città siano cotruite in isole o diversamente. In fine con un poco di talento può elevarsi al livello di quel fisico, che spiegava le frequenti rivoluzioni di America per i basalti e gli *amygdaloides*, i quali aumentando la carica elettrica dell'atmosfera, rendono i popoli inconstanti, irritabili e sempre pronti ad esautorare il governo. (V. Humboldt, *Essais politique sur la nouvelle espagne*, tom. II, pag. 496.)

(2) Mackintosh, *Discorso sullo studio del diritto di natura e delle genti*. p. 363 e 371.

ch'essa discordi dalla pratica, ma invece che in quel caso non debba avere applicazione. Certamente nulla è più vero di quell'assioma, che la linea retta è la più breve; pure se nel tracciare una strada si incontra un monte, l'applicazione di tale teoria sarà disastrosa: ciò non vuol dire esser fallita la teoria, ma invece che sotto determinate condizioni la teoria è un'altra; e nell'esempio in discorso può dirsi, che la via meno montuosa e meno curva sia la più breve.

Ciò posto, la storia servirà per dimostrare come le nazioni abbiano ottenuto il loro ben essere, quando sani principii hanno avuto applicazione, e la loro sciagura si è fabbricata allorchè dai medesimi si è declinato.

Stabiliti i principii fondamentali del diritto delle genti, determinerò nel corso dell'opera quale sia il diritto internazionale positivo, accennando i miglioramenti dei quali è suscettivo mercè l'applicazione dei principii di ragione, che un giorno o l' altro dovranno accettare per necessità irresistibile i reggitori internazionali. Cennerò le idee annunziate dai pubblicisti, e quelle che sono passate nel dominio del diritto positivo, notando il graduale sviluppo che ha ricevuto la scienza, ed i progressi che ancora dee fare.

Con queste idee mi son messo a scrivere il presente libro, cercando per quanto mi è stato possibile, adottare un metodo chiaro e preciso, intendere i bisogni del secolo, sfuggire le aride astrazioni e le vôte formole senza pratica applicazione, che lungi di accendere nei cuori affetto ed entusiasmo per la scienza, ingenerano disamore e scoraggiamento.

L' epoca attuale è solenne nella storia: i più intricati problemi sociali hanno ricevuto o aspettano una soluzione; l'idolo posticcio della legittimità dinastica, innanzi il quale i Metternich ed i Talleyrand bruciarono incensi nel sinedrio di Vienna, è caduto infranto al suolo; e fra i suoi aneliti di agonia lunga e disperata sente il fremito dei popoli, che proclamano la loro padronanza giuridica. Grandi avvenimenti si sono maturati. L'eroica emancipazione della Grecia, la separazione dei Belgi dagli Olandesi, che la diplomazia vendicativa e sospettosa avea insieme avvinghiati, le agitazioni dell'Ungheria e della Gallizia, le sanguinose insurrezioni polacche, i movimenti dei Moldo-Vallachi, la guerra

di Crimea, le aspirazioni dei popoli Scandinavi di Svezia, Norvegia e Danimarca, l'annessione alla Grecia delle isole Jonie, la guerra dei ducati, e più di tutti la grande rivoluzione italiana dimostrano lo stato di rimescolamento e di ricostruzione politica del mondo civile.

La Germania anch'essa, dopo avere nodrito grandi aspirazioni, entrò in una lotta terribile e sanguinosa: cento battaglie con successi favolosi hanno ottenuto le armi prussiane. Il principio di nazionalità trionfa, difeso sin anco da uno dei membri della Santa Alleanza: l'Austria sconfitta e domata fu obbligata a piegare la cervice ai nuovi principii, vide demolire a brano a brano l'edificio politico da lei innalzato nel 1815. La rivoluzione penetra in tutti i meati del corpo mondiale, i trattati conchiusi dalla reazione europea sono lacerati a pagina a pagina, i nuovi principii trionfano. Il più grande problema sociale dei tempi moderni, quello cioè della sovranità temporale del pontefice ha ricevuto pratica soluzione, dimostrando come il diritto d'indipendenza e libertà dei popoli prevalga sopra inveterati pregiudizii, e che nessuno per qualsiasi ragione ha diritto d'impedire che un popolo raccogliendo le sue sparse membra, integri la sua nazionalità. La guerra benchè più terribile del passato è stata sottoposta a leggi umanitarie e civili, che per quanto è possibile, ne mitigano i dannosi effetti. Anzi i popoli spaventati da questo terribile flagello mettono in opera tutti i mezzi per evitarlo e ricorrono agli arbitrati internazionali, e l'umanità si agita in una grande commozione, il cui fremito annunzia l'esautorazione di ogni teocrazia, la libertà dei popoli e l'attuazione delle nazionalità che proclamano un nuovo diritto internazionale.

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO

Del Diritto in generale e del Diritto internazionale

SOMMARIO

I. Alla trattazione del diritto internazionale deve precedere quella del diritto in generale — II. Distinzione della legge fisica dalla legge morale — III. Analisi della umana personalità — IV. Destinazione dell'uomo — V. Distinzione della legge morale da quella giuridica — VI. Significato della parola *diritto* — VII. Origine del diritto — VIII. Diritto razionale, diritto positivo — IX. Divisione del diritto — X. Diritto internazionale o diritto delle genti — XI. Definizione e partizione del diritto internazionale.

I.

Alla trattazione del diritto internazionale deve precedere un breve esame del diritto preso nella sua generalità; perchè a ben definire il primo, è necessario ragionare del diritto in genere, di cui quello delle genti non è che una branca, per quello stretto ed armonico legame che esiste fra le varie scienze giuridiche e politiche, che tutte le rannoda negli stessi principii fondamentali, ed in conseguenza di quel precetto aristotelico che nella definizione di qualsiasi obbietto si deve rinvenire l'idea del genere e quella della differenza che costituisce la specie. La prima ci è sempre fornita dalla scienza madre, che è comprensiva di tutte le altre che alla stessa appartengono; la seconda giace riposta in un elemento specifico, che determina la natura di essa e dalle altre la distingue. Perlocchè ho creduto opportuno esporre brevemente i principii e le

nozioni giuridiche, fondamentali e generali del diritto; il che, come anche afferma il Tolomei (1) deve precedere qualunque trattazione speciale di esso.

II.

Due ordini di esseri percepisce l'uomo, cioè: esseri fisici, esseri morali. Riflettendo sui medesimi è obbligato a riconoscerli sì praticamente, come speculativamente, secondo la loro entità, cioè quelli fisici come mezzi ai suoi fini, quelli morali come suoi simili, forniti d'intelligenza, volontà e potestà di agire, e quindi aventi la dignità di persona. Dio si appalesa all'uomo siccome ente, che non può non essere, perchè causa prima di tutto ciò che esiste, che non ha bisogno di dimostrazione; perchè è la base fondamentale, il principio di tutte le cognizioni; e si rivela come essere increato, eterno, assoluto, che sovrasta tutti gli esseri, che è termine di ogni volontà, perchè sommo bene, termine di ogni intelligenza, perchè sommo vero. Egli ha un muoversi eterno, ed è di sè stesso movente, e da sè medesimo mosso, ed in Lui esiste la identità suprema della potenza e dell'atto, e l'atto infinito è l'attuazione della potenza; e questa in quanto è attuata, è bene assoluto.

L'attuazione del bene è la meta, a cui si diriggono tutti gli esseri che compongono l'ordine universale. Però questi hanno talune rassomiglianze e talune differenze, per le quali sono distinti in varie specie. Questa distinzione risulta dalla differente indole delle azioni e reazioni, delle potenze, dei fini e delle leggi dalle quali sono governati. Gli esseri i quali si rassomigliano per la sola materia bruta, vegetativa o solamente animata, sono i componenti l'ordine fisico; ma gli uomini che sono composti di corpo organizzato e vivente, di anima spirituale ed immortale, che hanno coscienza, intelligenza e ragione, che sono dotati di

(1) *Corso elementare di diritto naturale e razionale*, § 59.

volontà libera, ed hanno facoltà di agire, che sono socievoli, che anelano conseguire il fine dal creatore loro segnato, cioè hanno personalità, costituiscono la base dell'ordine morale.

L'ordine fisico offre l'attuazione del bene mercè le forze naturali, l'ordine morale presenta l'attuazione del bene per opera di esseri spontanei, quali sono gli uomini. L'ordine morale include tre elementi: il bene assoluto come scopo, la spontaneità umana come forza attiva, e la sintesi di entrambe, che costituisce la legge morale; la quale è comando in quanto riflette l'assoluto, è dovere in quanto mira alla spontaneità. L'uomo come essere morale sottostà alle leggi dell'ordine morale; e per la sua natura fisica soggiace a quelle dell'ordine fisico. Gli esseri fisici ubbidiscono fatalmente e necessariamente alle leggi fisiche, poichè è loro impossibile violarle; gli esseri morali non si arrendono ad eseguire le leggi morali se non con coscienza e volontà libera. I primi non possono emanciparsi dal dominio della legge fisica, perchè è imposta da una necessità fisica; ma l'uomo può ribellarsi all' impero della legge morale, può scegliere fra l' adempirla ed il violarla; pur nulla di meno gli è impossibile l'attuazione del bene senza adempiere ai dettami della medesima, perchè in tal legge sta incluso il bene assoluto; anzi è dessa il bene assoluto nelle sue attinenze con l'attività umana. Dall'essere in essa incluso il bene assoluto deriva la necessità della legge morale; e dalla spontaneità umana risulta la possibilità di trasgredirla, di violarla. Donde segue essere la legge morale necessaria, in quantochè non è possibile violarla per l' uomo che vuol conseguire il suo fine. Perlocchè ben disse il Rosmini, affermando la necessità della legge morale consistere nella necessità di agire in un determinato modo, pena la perdita della dignità personale, ossia del proprio bene.

III.

L' uomo si distingue da tutti gli esseri viventi per la sua personalità. La sensibilità fisica è una facoltà ch'egli gode parimenti ai bruti, e della quale non può liberarsi: cioè non può impedire che gli agenti esterni, coi quali si trova in contatto, esercitino un' impressione sopra i suoi sensi. I sentimenti affettivi e l'intuito intellettivo lo dimostrano come un essere affettivo ed intuitivo, ma passivo, sendo indipendente dalla sua volontà la percezione sensitiva, affettiva ed intuitiva. Le facoltà, che elevano l'uomo alla dignità di persona, sono la intelligenza, la volontà libera e la podestà di agire: facoltà distinte l' una dall' altra, ed erroneamente confuse d' alcuni psicoligisti moderni, facendole derivare le une dalle altre.

Nell'uomo si ravvisa un'*intelligenza*, un conoscere necessario, in quantochè si verifica senza sua volontaria influenza, ma è un necessario resultato della sua natura. Però esiste in lui una virtù contemplativa e ragionatrice, la quale è determinata dalla sua volontà. Mediante questa virtù egli contempla ed esamina l' umana natura, le varie relazioni degli uomini, contempla ed esamina se stesso, verificandosi ciò che bellamente il Leibnizio appellava il raddoppiamento della esistenza; egli pensa, medita su quanto lo attornia per scrutarne i più reconditi caratteri, ed esaminarne i rapporti; concepisce l'ordine e l'armonia delle cose e l'unità e la varietà nella quale si manifestano, e giunge in tal guisa ad aver conoscenza dell'infinito, dell'assoluto, dell'essere, della causa del vero, del bello, dell'onesto, del giusto, del bene. In questo riconoscimento egli agisce volontariamente, in quantochè dietro determinazione della sua volontà, esamina e contempla l'umana natura, sebbene agisca fatalmente e necessariamente nel giudicarla.

La *volontà* fornita di libertà rende l'uomo capace

a scegliere fra due o più eligibili offertigli; per essa può padroneggiare l'istinto, gl'impulsi affettivi e tutte le tendenze, che or nella forma di desiderii, ed ora in quella di appetiti si manifestano; respingere le determinazioni a cui quelli lo guiderebbero, adottando ciò che è necessario alla consecuzione della sua finalità, dopo averlo contemplato, esaminato e giudicato. Per questa facoltà l'uomo è nella possibilità di elevarsi sopra il finito ed il condizionato, di guidare le sue azioni secondo il giusto, il vero, l'onesto, soggiogando le influenze istintive ed irriflesse. Però la libertà, affinchè possa essere posseduta completamente, bisogna essere svolta e coltivata, per uscire dalla vita puramente sensibile, ove essa si agita fra la lotta delle passioni; il fanciullo ed il selvaggio agiscono meno liberamente di quanto l'uomo adulto e vivente in società.

Ma la intelligenza e la volontà non giungono a costituire l'umana personalità. Al compimento di essa è necessario aggiungere la facoltà di potere menare ad affetto con operazioni materiali ed estrinsecate le determinazioni della volontà libera; operazioni eseguite di propria elezione dopo averle contemplate e giudicate. Laonde, volendo analizzare l'umana personalità, essa risulta dalle tre facoltà elementari *intelligenza, volontà e potestà,* cioè *conoscere, volere e potere;* le quali insieme intrecciandosi in unità sintetica costituiscono l'umana personalità.

Le tre cennate facoltà sono inesauribili, perchè tendono ad abbracciare tutto il mondo finito delle cose e dei loro rapporti; da ciò proviene la tendenza dell'uomo verso l'infinito. Il pensiero si addentra sempreppiù nello studio e nella contemplazione della umana natura, si eleva e si universalizza; la volontà esercita il suo dominio in una vasta sfera di azione; l'uomo contemplando se stesso, scorge le proprie imperfezioni e tende a cancellarle con crescente avidità, anelando sempre la sua perfezione. Ed è per l'asseguimento del suo fine, e per completare la sua personalità che si resta nella famiglia, e questa nello

stato, che è monade della società cosmopolita; le quali società costituiscono altrettante personalità, nelle quali non resta assorbita la personalità individuale, ma invece si elarga e si completa.

IV.

La destinazione dell'uomo è conforme alla sua natura, e si effettua mediante l'assimilazione di tutto ciò che è necessario alla esplicazione di se stesso, mercè l'attività delle sue facoltà, che devono operare in guisa da ottenere l'attuazione del bene. La consecuzione del suo fine costituisce il suo bene, mentre il male è tutto ciò che osteggia il compimento della sua destinazione.

L'uomo, l'essere meno imperfetto della creazione, che racchiude tutti i pregi che trovansi distribuiti negli altri esseri parzialmente, perlochè è eminentemente sintetico, si rallegra alla vista del santo, del giusto, del vero, dell'onesto, dell'utile; la sintesi dei quali elementi costituisce il bene. Però il bene esprime queste idee nella loro unità di azione e di reazione, ma differisce da ognuna di esse esaminata singolarmente: il bene le abbraccia tutte sotto un aspetto, in quantochè esse sono oggetto della umana attività, o devono incarnarsi nella vita; perciò l'uomo compie la sua destinazione verso il bene, agendo in conformità di quanto è stabilito dalla religione, dalla scienza, dall'arte, dall'educazione, dall'economia, dalla morale, dal diritto. Ma la morale ed il diritto sono i modi, le forme per cui il bene si realizza, perchè agendo uniformamente alla morale, la volontà umana pratica il bene per il bene; uniformandosi al diritto lo realizza materialmente ed esternamente nel rapporto relativo e condizionato, facendo astrazione della pura intenzionalità, e considerando l'attività esteriore dell'uomo nel rapporto di conformità al bene.

L'uomo ha inoltre una tendenza naturale verso il compimento della sua destinazione, verso la con-

secuzione del suo bene. La sua coscienza lo consiglia e lo spinge ad operare il bene, perchè è bene; può egli tal fiata questa voce interiore soffocare, ma rientrando in se stesso, e raddoppiando la sua esistenza, la sente forte ed eloquente; perchè, come ben disse il Kant, nella umana coscienza si rinviene il comandamento, l'imperativo categorico di *fare il bene per il bene* in modo assoluto. Operando in tal guisa l'uomo prova una certa interna soddisfazione, la sua anima si rasserena; e quasi spogliandosi dalla sua natura finita, si eleva ad un mondo superiore, nel quale rifulge il bene assoluto. Da ciò segue che l'uomo è naturalmente propenso verso *il bene*, che è la sua destinazione, la quale si effettua agendo in conformità della legge morale, sia nelle relazioni private da uomo ad uomo, sia in quelle pubbliche, che i privati hanno con lo stato, o in quelle internazionali, che hanno luogo fra le differenti società politiche, o fra queste e gli stranieri.

V.

La legge morale regola l'umana attività da due lati distinti, senza che siano separati ed opposti. L'attività umana costa del *volere* e dell'*operare;* in ogni azione hanno luogo questi due momenti, cioè: quello della determinazione presa dalla volontà di agire in un modo particolare, e quello della estrinsecazione di tale determinazione col metterla in pratica mercè il fatto materiale. Sì la volontà come l'azione soggiacciono al dominio della legge morale; perchè l'uomo non può ottenere il suo bene col solo atto di volere, è necessario ancora che la sua volontà sia estrinsecata ed attuata con l'operazione esterna, materiale.

Considerando il solo volere, la legge morale si compie mercè la intenzionalità del bene, la purezza dei motivi, cioè il volere il bene per il bene, e non per l'utilità che può derivarne; e costituisce la *moralità.* Nell'uomo la volontà non ha termine, perchè

si estende sin dove stendesi il pensiero; ma l'attività esterna materiale trova un limite nella umana finità. La legge morale deve anche attuarsi nel campo dell'attività esterna e dentro i limiti della umana potenza; poichè l'uomo come essere finito non può ottenere tutto il bene che vuole; quindi il dominio della legge morale, per quanto riguarda l'attività esterna, si esercita entro i limiti della possibile umana operosità, e cessa dove finiscono le forze umane. Ma dentro tali limiti, l'uomo deve mettere in azione le sue facoltà per attuare il bene, e dev'essere egli stesso fabbro del suo bene; poichè egli deve compiere la sua destinazione non per una necessità fisica, ma mediante la propria cooperazione.

Quantunque il bene esista obbiettivamente, pure mercè il volere il bene si attua subbiettivamente, ed è il contenuto della legge morale propriamente detta; mentre per gli atti esterni, materiali, indipendenti dalla intenzionalità, dalla forma morale o immorale della volontà, per quanto servono come condizione necessaria alla esplicazione della umana personalità, si attua il bene obbiettivamente, ed è il contenuto della legge giuridica o del diritto.

L'uomo a fine di esistere e vivere, conservarsi e perfezionarsi è nel bisogno di assimilarsi gli elementi fisici, che alla sua vita fisica sono necessarii; così del pari nel sociale consorzio egli è nella necessità di ottenere dai suoi simili taluni atti esterni, che sono condizioni necessarie alla sua esistenza ed alla consecuzione del suo fine: il neonato ha bisogno del latte della nutrice, in seguito della educazione; e nella vita sociale gli uomini hanno scambievoli doveri, che devono eseguire per rendere possibile l'attuazione del bene nella società. La somma delle leggi imposte agli esseri umani, le quali regolano la loro attività esterna nelle loro relazioni, per quanto serve come condizione indispensabile all'adempimento della umana destinazione, costituisce la legge giuridica o il *diritto*. Di guisa che il diritto non ha in mira l'attività puramente subbiet-

tiva, interna dell'uomo, la quale sfugge al suo sguardo, ma solamente l' attività esterna per quanto è indispensabilmente richiesta alla consecuzione del fine umano nella società.

La legge morale e la giuridica sono leggi necessarie, immutabili, essenzialmente oggettive, indipendenti dall'umano arbitrio, che l' uomo non può nè creare, nè abbattere, e lo conducono al conseguimento del suo fine. La necessità di tali leggi, come si disse, sta nel bisogno in cui gli uomini si trovano di dovere alle medesime uniformare la loro attività; perchè operando diversamente non ottengono il bene disiato; però nell'uniformarsi agiscono volontariamente e liberamente, non sotto l' impero di una legge, contro la quale non possono rivoltarsi e violarla.

Le due leggi sì morale come giuridica hanno comune la loro origine, in quanto sono create da Dio; poichè non altro che il creatore di tutte le cose potea stabilirle, non arbitrariamente, ma conforme a giustizia e verità; perchè egli è sommo vero, somma giustizia e sommo bene, ed in lui si riunisce ogni perfezione. Sono tali leggi conosciute dall' uomo mediante la sua mente, che contemplando e ragionando sulla sua natura da questa mercè elaborazione mentale le deriva. Contenuto delle due leggi è il bene che esiste obbiettivamente; quantunque per la legge morale si voglia il bene per il bene subbiettivamente compreso, e per quella giuridica o il diritto si ottenga il bene negli umani rapporti, per quanto è richiesto come condizione necessaria al riconoscimento esteriore della umana personalità.

La legge morale da quella giuridica differisce in quanto alla estensione, perchè la prima regola l'attività tanto interna quanto esterna, e l'altra quella sola esterna. Vero è che tal fiata atti estrinsecati sfuggono alla legge giuridica, come il fare l'elemosina e simili; ma il valore di questi atti è puramente morale, perchè sono qualificati dalla intenzione, con cui sono praticati; e d'altra parte l' atto

materiale di far l'elemosina è autorizzato dalla legge giuridica, in quantochè ognuno ha il diritto di soccorrere i bisognosi. Così del pari quantunque la intenzionalità, i motivi che determinano l'umana attività, scappino al dominio della legge giuridica, pure questa tal fiata si rende inquisitrice delle intenzioni: il dolo e la frode che formano oggetto del diritto, non risultano che dalla intenzione, e sono atti meramente subbiettivi. Ma è a notarsi che la legge giuridica li contempla nel caso che siano estrinsecati con atti esterni, e determinino l'indole dei medesimi; e perciò sono guardati dalla legge giuridica unicamente per qualificare l'attività esterna.

La legge morale impera dal momento che l'uomo esiste, e domina anche nello stato di solitudine estrasociale, in cui contro natura potrebbe l'uomo trovarsi in quanto che egli deve alla stessa uniformare la sua attività sì interna come esterna, per la relazione che ha con se stesso e con l'essere supremo. Quella giuridica suppone l'esistenza della società; perchè essa è la norma regolatrice della umana attività nei rapporti degli uomini, per le condizioni che devono scambievolmente apprestarsi e garentirsi per conseguire il loro scopo.

La legge morale vuole conservato l'ordine ideale in tutta l'umana attività; quella giuridica interviene esclusivamente per garentire la conservazione e l'esplicazione esteriore della personalità umana. La legge morale regolando l'attività interna, la intenzionalità, autorizza un sol giudice, cioè la propria coscienza, la quale ci avverte della moralità o immoralità dei nostri atti. Non così in quanto all'attività esterna; imperciocchè dovendo essere regolata in modo da fornire le condizioni necessarie esternamente per la consecuzione del bene, deve soggiacere ad un magistrato esteriore, che esamini la sua difformità o conformità alla legge giuridica. E siccome le intenzioni e la moralità dei motivi che determinano ad agire, sono fenomeni interni, è mestieri che soggiacciano ad una costrizione in-

terna non vista materialmente; la quale si compie mercè quel rimordimento, sofferenza morale interna, che segue alla esecuzione di una azione immorale; ed invece esilera il cuore, e si è compresi di vivissimo compiacimento alla pratica di una azione morale. Questa è la sola costrizione a cui soggiace l'attività interna, e rifugge da qualunque coazione esteriore. Lo stesso non avviene per l'attività esterna, la quale dovendo uniformarsi alla legge giuridica per eseguire quanto necessariamente è richiesto al riconoscimento pratico, esteriore della umana personalità, autorizza a coazione esterna materiale. Poco importa se in taluni casi i mezzi coercitivi esterni manchino, la legge giuridica per ottenere l'adempimento del diritto li autorizza sempre. Vuolsi notare che la coazione sensibile, a cui autorizza il diritto, è uno dei caratteri secondarii del medesimo.

Ho così cercato determinare i principali caratteri che differenziano la morale dal dritto, trasandando le differenze puramente superficiali, che sembrano in principio avere un valore, ma che in fatto non ne hanno alcuno. Non credo poi che il cerchio del diritto vada sempre più elargando il suo dominio, tendendo col progredire della civiltà a regolare tutta l'attività umana, che è diretta dalla legge morale; perchè i caratteri della legge giuridica e di quella morale sono troppo distinti ed evidenti per potere accettare questo progressivo elargamento del diritto. Così del pari non mi sembra opportuno sentenziare l'opposto avviso, che il dominio della legge giuridica sia uno stato transitorio, dal quale devesi o tosto o tardi uscire col progresso della civiltà, sufficiente divenendo l'impero della legge morale a garantia degli umani diritti.

Ciò posto, la morale è distinta dal diritto, come distinto è il volere dell'operare; ma non perciò è separata, poichè la volontà informa gli atti esterni, e la morale si compie attuando il volere. Quindi gli atti, che cadono sotto il dominio del diritto, sottostanno a quello della morale, potendosi riguardare

da un lato l'umana attività, per quanto serve come condizione essenziale alla esplicazione della umana personalità, e dell'altro come indirizzata intenzionalmente al bene; però gli atti puramente intenzionali sfuggono al dominio del diritto, e sottostanno solamente al criterio della intenzione, cioè alla legge morale. Laonde ben fu detto che il diritto è coordinato alla morale, come un cerchio minore in uno maggiore, perchè l'uno e l'altro sono la legge morale; ma l'uno riguarda l'umana attività dal lato condizionale, che è il cerchio più ristretto, e l'altro dal lato intenzionale, che è il cerchio più vasto.

La morale ed il diritto non possono trovarsi in contraddizione, perchè non può esistere una morale antigiuridica ed ingiusta, a motivo che l'onesto ed il giusto, entrambi forme del bene, non possono trovarsi in contraddizione, anzi il giusto è contenuto nell'onesto. Così del pari il diritto non può valer cosa che sia contraria alla morale, perchè non può esistere un diritto inonesto ed immorale; e se l'onesto non può venire in collisione col giusto, il giusto nemmeno può contrariare l'onesto. Il diritto sebbene abbia una sfera di attività più ristretta della morale, non contraria, nè autorizza ciò che esce fuori i limiti del suo dominio: non perchè il diritto non proibisce tutto quello che dalla morale è proibito, viene di conseguenza che intende autorizzarlo; ma solamente scappa alla sua influenza: le intenzioni, i moti interni, la purezza dei motivi isolatamente considerati sfuggono allo esame della legge giuridica, la quale esercitando il suo dominio dentro un ambito più ristretto, non se ne può interessare.

VI.

La parola *Diritto* dagli Italiani, *Droit* dai Francesi, *Derecho* dagli Spagnuoli, *Regt* dagli Olandesi, *Right* dagli Inglesi, *Recht* dai Tedeschi, *Pravo* dagli Slavi, ecc., corrisponde alla parola latina *Rectum*, che equivale al vocabolo italiano rettitudine, dire-

zione; le quali voci esprimono filologicamente fra le altre idee quella della condotta del movimento di un essere che difilato corre ad una meta senza deviarne. In ciò è supposto un essere avente ed esercente attività, un fine verso il quale l'essere spiega la sua attività, l'atto del moto, un legame fra l'essere attivo, il fine e l'atto del moto. Però le due parole *diritto* e *rettitudine* hanno un significato differente: la prima si usa per indicare la direzione degli uomini esteriore, mentre la seconda si è piuttosto adoperata per dinotare la direzione delle intenzioni e dei motivi delle azioni: la rettitudine è nella intenzione, nel disegno, nel consiglio; il diritto riguarda piuttosto il modo di agire e l'operare esteriore.

Nel significato scientifico giuridico il vocabolo diritto può essere preso come *legge*, come *facoltà* e come *scienza*. Nel primo significato indica la legge giuridica, di cui ho tenuto precedentemente parola (§ V.). Il diritto è preso soggettivamente nel senso di facoltà, quando esprime quel potere attivo, morale, che esiste in ogni essere subbietto di diritto, per il quale può fare od esigere da un altro, anche costringendolo, tutto ciò che serve negli atti esterni come condizione alla consecuzione del suo scopo; perchè se ogni persona giuridica, singola o collettiva deve conseguire il suo fine, è a lei lecito, come condizione di sua esistenza, praticare ed ottenere tutto ciò che è idoneo a tale scopo. Di guisacchè quand'essa rivendica qualche cosa come sua, afferma l'esercizio d'un diritto, reclama il possesso di cosa che gli appartiene; il diritto è preso come facoltà, e suppone la legge giuridica, nella quale trova ragione e fondamento di esistere. Quando poi si studiano le leggi dell'ordine giuridico sulla umana natura, da questa derivandole mediante ragione, dimostrando la loro origine, stabilendo un determinato procedimento ideale per appurarle e determinarle, esponendole speculativamente e sistematicamente, si costituisce la scienza del diritto, o filosofia del diritto; ed in questo caso il vocabolo diritto è preso nel significato di scienza.

VII.

Tenendo parola della origine del diritto razionale, non pochi pubblicisti lo fanno derivare dalla volontà di Dio, manifestata nei precetti delle sacre carte; vi ha chi lo desume dal senso morale, come Hume (1) che ammette una facoltà speciale, un senso particolare dell'anima, che è capace di percepire la moralità delle nostre azioni, come il palato percepisce i sapori, l'olfatto gli odori; chi dall'intuito come Cudwort, Prince, Reid, Stewart i quali ammettono che la bontà e la giustizia siano qualità inerenti alla umana attività, e che siffatte qualità siano intuite dalla mente; o come Wollaston (2), Malembranche, Clarke (3), Wolf (4) i quali affermando esistere un bene assoluto, fanno scaturire l'idea morale e giuridica dal rapporto che esister deve fra l'azione ed il bene assoluto, e credono esser potere dell'intelligenza intuitiva determinare l'idea del diritto. Non manca altresì chi pretende originare il diritto dalla coscienza, chi dall'interesse o dall'utile o dalla felicità, ed altri da una convenzione, dichiarandolo umana creazione, e perciò scaturiente dalla volontà del legislatore; quindi nelle monarchie dall'arbitrio del principe, nelle aristocrazie da quello degli ottimati, nelle democrazie da quello del popolo. Per la scuola storica poi il diritto è come il linguaggio, è bisogno, è proprietà dell'uomo; e tenendo dell'indole di esso, sottostà alle medesime variazioni causate dalla differenza di tempo e di luogo. Perlocchè risulta impossibile stabilire un diritto universale per tutti i tempi e tutti i luoghi; ma invece studiando il diritto positivo adottato da questo e da quel popolo, considerando l'epoca ed il modo com'esso ebbe introduzione, i cambiamenti prodotti dal volger dei tempi e la ca-

(1) *Recherches sur les principes de la morale.*
(2) *Ebauchè de la religion naturelle.*
(3) *Traité de l'existence de Dieu et des lois naturelles.*
(4) *Systemata moralis.*

gione di essi, investigando con molta cura le modali accidentalità delle varie popolazioni, si può creare il diritto. Questa scuola nega il concetto razionale del diritto, e non altro riconosce che la realtà storica.

Questi sistemi hanno le loro divisioni e suddivisioni, escogitate dai pubblicisti per vaghezza di comparir novatori, perlocchè io volentieri trasando di esporle.

Iddio certamente stabilì le leggi dell'ordine morale conforme a giustizia e verità, ma non le rivelò all'uomo materialmente, non esistendo fra questo ed il suo creatore alcuna sensibile e visibile comunicazione. Il senso, l'intuito, il sentimento e la coscienza non sono idonee a stabilire la legge giuridica, perchè facoltà percettive non creative; nè per altro singolarmente considerate, sono sufficienti a fornire all'essere umano la conoscenza della legge giuridica. Il senso infatti ci avverte delle impressioni degli agenti esterni, sensibili; l'intuito ci fornisce una nozione vaga ed indeterminata dell'onesto e del giusto; la coscienza c' informa di tutto ciò che avviene in noi; in guisa che da queste facoltà non solo è impossibile derivare il diritto, ma nemmeno possono somministrarcene una idea completa ed esatta. La ragione è del pari facoltà percettiva, la quale non può costituire l'origine del diritto. La volontà umana è egualmente incapace a stabilire la legge giuridica, perchè questa ha un'esistenza obbiettiva, assoluta ed indipendente dalla variabilità e dai capricci del volere umano. La storia infine, sebbene influisca a rivelare la natura umana, dalla quale la legge giuridica si deriva, non può nemmeno esser riguardata come origine del diritto; perchè gli uomini sono tipicamente uguali e forniti naturalmente degli stessi attributi e facoltà essenziali, di guisa che hanno una legge giuridica naturale a tutti comune; nè le varietà accidentali che s'incontrano fra loro, alterano il tipo e l'essenza della loro natura, dovendo siffatte variazioni riferirsi alle disparità di fatto, che diver-

sificano un popolo da un altro; e gli essenziali attributi della natura umana non cambiano per qualsiasi circostanza. Oltracciò, anche facendo esame di queste accidentali varietà, trovasi che esse sottostanno ad un principio generale per tutta l'umanità. La scuola quindi che non riconosce altra origine del diritto che la storia, malgrado sia rappresentata da insigni pubblicisti fra' quali il Savigny, l'Hugo, il Niebhur, il Burke, l'Eichorn, il Grimon non risponde alle esigenze della scienza, non potendo questa poggiarsi sulle accidentalità storiche, che rifuggono da ogni stabilità. La legislazione di ogni nazione è quella che è, non quella che dev'essere; e la storia della legislazione di tutti i popoli dimostra che ogni generazione instancabilmente lavora per riparare gli errori legislativi presi dalla generazione precedente, lasciando alla posterità il debito di perfezionare il retaggio degli avi, e così accostarsi sempre più allo ideale della perfezione.

Io penso che Dio, come creò l'ordine fisico e le leggi fisiche, stabilì l'ordine giuridico e leggi giuridiche uniformemente a giustizia e verità, dalle quali non può discordare, perchè egli è essere giustissimo e sommo vero. Credo poi che queste leggi siano conosciute dall'uomo studiando la propria natura. L'uomo mercè l'intuito intellettivo riceve una nozione vaga ed imperfetta del giusto e dell'ingiusto e delle leggi dell'ordine giuridico; quindi si dilungarono dal vero coloro che credettero intuire una idea prima senza elaborazione mentale, come fece il Rosmini il quale ammise per prima idea intuita l'ente possibile, ed il Gioberti l'ente reale, lo Schelling e l'Hegel l'assoluto. Per concepire il giusto e l'ingiusto ed ottenere un adeguato concetto del diritto, è d'uopo che la mente umana contempli la natura dell'uomo nei suoi attributi essenziali, la analizzi attentamente nei suoi svariati rapporti di essenza; e dopo siffatta penosa elaborazione mentale può conoscere la legge giuridica, il diritto. La natura umana si rivela contemplando non solo gli uomini

contemporanei, ma ancora quelli che ci tramanda la storia accompagnati dalle loro leggi positive, dalle loro vicissitudini, dalle loro sciagure, dalle loro fortune. Però la storia influisce sulla cognizione del diritto come mezzo idoneo a rivelare l'indole della umana natura, ed a dimostrare il buono o cattivo effetto che hanno fatto le varie leggi positive; in modo che alla pura speculazione accoppiando l'esperienza, si rende più facile l'invenimento del vero. Mal a proposito quindi Malebranche rimproverava D'Aguesseau, perchè leggeva Tucidide, dal quale non poteva altro rilevare che fatti accidentali i quali potevano essere e non essere, invece di applicarsi a conoscere delle verità universali; perchè gli avvenimenti particolari influiscono sul rinvenimento delle verità universali, che non solo con la sintesi, ma anche con l'analisi si rivelano.

Laonde la legge giuridica, il diritto ha una esistenza obbiettiva immutabile ed assoluta, e si origina, in quanto alla sua creazione nell'Ente creatore di tutte le cose, il quale non può essere altro che essere giustissimo; in quanto alla sua derivazione nella umana natura, che è effigiata nell'individuo vivente ed in quello che ci tramanda la storia; in quanto al modo come sia dall'uomo conosciuto, nella mente umana contemplatrice e ragionatrice; onde può dirsi che il diritto ha una origine obbiettiva in Dio e nella umana natura, subbiettiva nella mente umana.

VIII.

Il diritto naturale o razionale può essere esternamente definito e determinato per opera del legislatore col rivestire della sua autorità la legge giuridica, ed in tal caso costituisce il *diritto positivo*.

Non può tra il diritto positivo e quello naturale esistere veruna differenza radicale, che induca a credere essere le due leggi, cioè la naturale e la positiva d'indole diversa. Erroneamente da taluni

pubblicisti, frai quali il Vico, si volle credere, seguendo la definizione di Ulpiano (1), il diritto positivo esser quello che in parte aggiunge ed in parte toglie a quello naturale.

Questo errore fu in parte cagionato dal giudicare l'uomo non essere naturalmente socievole, e solo per un fatto posteriore entrato nel consorzio sociale, abbandonando le selve, i boschi e le verginali foreste, ove in una vita solitaria la natura propria lo aveva collocato, errante per lande inospiti e selvatiche, pari ai bruti ed alle fiere. La scienza ha per lo contrario dimostrato essere l'uomo naturalmente socievole, nascere nella società, in questa restare e per determinazione dell' istinto e per ragionamento; in quantochè il primo sprona l'uomo a stare in società, ed il secondo gli fornisce lo stesso consiglio, sulla considerazione che fuori lo stato sociale non può conseguire il bene al quale dal suo creatore fu destinato. Quindi si comprese essere il diritto naturale o filosofia del diritto (2) la somma delle leggi imposte agli esseri umani, le quali regolano la loro attività esternata nelle loro relazioni, per quanto serve come condizione indispensabile al rispetto ed

(1) DD., L. 6, *De just. et jur.*

(2) Al vocabolo *Diritto naturale* afferma il Tolomei (Op. cit., § 17 18,) si è voluto sostituire quello di *Filosofia del diritto*, per evitare l' errore nel quale portò la parola *naturale*, cioè di un preteso stato *di natura*, fuori società; e si è accettata per indicare la legge giuridica naturale un'espressione che dia più precisa e sicura idea della scienza delle leggi giuridiche naturali, traendola dal carattere principale, che distingue l'uomo dagli altri esseri animati; e quindi fu detto *diritto razionale, filosofia del diritto.* Però, ammessa la natura socievole dell'uomo, e che il suo stato naturale sia la società, credo sempre che l'espressione *Diritto naturale* sia idonea a dinotare la legge giuridica naturale. Da ciò sorge che non posso convenire col Belime (*Philosophie du droit*, t. I, p. 232) nel distinguere il diritto naturale da quello della ragione, sostenendo che il diritto naturale comprenda tutti quei principii che nell'assenza di leggi positive si deducono dalla natura dell' uomo come legislazione universale; ed il diritto della ragione oltre questi principii comprenda ancora tutto ciò che apparisce come verità giuridica universale, supponendo lo stato di società; perchè tale distinzione è sempre poggiata sullo errore di supporre uno stato di natura differente e precedente a quello sociale.

esplicazione esteriore della umana personalità, considerando l'uomo singolarmente, come vivente sempre in uno stato sociale, e come essere libero e ragionevole, o riguardando una riunione d'uomini congregati in società politica, e quindi formanti una personalità giuridica.

Or siccome a costituire lo stato è necessaria l'esistenza di una autorità suprema, la quale come organo del diritto e della sovranità è nel debito di determinare con una forma esterna, sensibile, solenne la legge giuridica, viene di conseguenza che la legge positiva o il diritto positivo non altro dev'essere che la legge giuridica naturale, adattata alle speciali condizioni dello stato, rivestita dell'autorità del legislatore, annunziata ritualmente con forme determinate, per le quali sia possibile il conoscimento di essa a tutti i consociati.

Conseguenza di siffatto principio si è che il diritto positivo non deve mai derogare a quello naturale: non può nè aggiungere, nè togliere al medesimo: perchè non ha esso origine nella volontà arbitraria del legislatore, ma sempre nella natura umana. Il legislatore vi concorre solamente in quanto alla forma esteriore, di cui lo riveste, ed all'applicazione dei principii della legge giuridica, che egli fa alle condizioni particolari nelle quali si trova lo stato; nel che sempre deve agire secondo ragione. L'umana volontà è incapace di creare la legge: questa ha una scaturigine ben più elevata dello umano arbitrio; e se il legislatore secondo le proprie inclinazioni stabilisce il diritto positivo, tradisce la sua missione, invece di fornire una guarentigia ai diritti dei cittadini e degli stati, ne diviene il violatore, alla ragione sostituisce la sua volontà arbitraria, al diritto la forza.

Allorchè si dice una legge positiva essere ingiusta, non altro importa che essere contraria a quella naturale, originarsi non nella natura umana, ma nella volontà del legislatore, fondarsi non sul bene e sul riconoscimento della umana personalità, ma

sull'arbitrio del sovrano. Se il volere del legislatore costituisse il diritto, qual ragione renderebbe autorevole la legge positiva? Nient'altro che la forza, perchè la forza esclusivamente è invocata all'eseguimento di quella; però dalla forza non può alcun diritto provenire, ma la violazione di esso, quando non è usata per sostenere ciò che è di ragione. Il diritto, quantunque riceva attuazione, spesso per la coazione, pure trova la sua autorità nella ragione: la costrizione adoperata per attuarlo ne costituisce solamente la guarentigia. Ammettere il contrario sarebbe dichiarare che nell'epoche in cui la forza non può venire a guarentigia della legge, tutti i diritti cessano; di guisa che nei momenti di anarchia, di convulsioni sociali, nei quali l'organismo dello stato trovasi indebolito, non esistono nè diritti, nè obbligazioni; e gli stati, ai quali spesso mancano mezzi coattivi a garantia dei loro diritti, debbono sottoporsi ad ogni violenza e tirannia. Il diritto esiste indipendentemente dalla forza che adoperata per difenderlo ne sarà guarentigia, altrimenti sarà violenza e *non diritto*.

Il diritto è unico e universale, sia che si riveli all'uomo mediante la sua ragione, sia che dopo tale rivelazione sia rivestito da una forma solenne mercè i codici; perchè una è l'umana personalità, uno è il bene di essa. Diritto naturale importa tutto ciò che al bene della umana personalità è conforme; quindi stabilire la legge positiva in dissonanza al diritto naturale è autorizzare il male della umana personalità; il che non è diritto, ma ingiustizia, violenza.

I codici sono una forma secondaria del diritto: la sua forma primaria è quella ideale, rivelata dalla ragione, e non deve questa essere distrutta dall'altra; perchè non può il giusto, il vero, il bene essere tramutato in ingiusto, in menzogna, in male per opera umana. Se si volesse ammettere il contrario, sarebbe negata l'identità del bene, del vero, del giusto: vi sarebbe un bene, un vero, un giusto naturale, che diverrebbe male, ingiustizia, menzogna posi-

tiva; e la menzogna, la ingiustizia ed il male naturale diverrebbero bene, giustizia, vero positivo, il che sarebbe contraddizione manifesta. Questa verità è oggi riconosciuta generalmente (1).

Poco importa poi che nel fatto le leggi positive contraddicano quelle razionali, caso frequente nei rapporti internazionali, ove i diritti dei popoli rimangono spesso apertamente calpestati; perchè io non intendo tener parola del diritto positivo come può essere, ma come dev'essere. Perlocchè non vale che gli uomini traviando dal vero, sia per imperizia o per nequizia, consacrino massime arbitrarie nel giure positivo; regge sempre il principio che la legge positiva dev'essere a quella naturale conforme. Difatti la continua tendenza delle nazioni alla riformagione dei varii codici, in gran parte proviene dal dovere che essi sentono di sempre più accostarsi ad elevare la legge positiva alla perfezione di quella naturale. Il Poli volendo riformare la giurisprudenza, propose come parte di essa la scienza della *Critica del diritto*, cioè il sistema delle cognizioni e dei principii per giudicare e riconoscere la giustizia o l'ingiustizia dei codici e delle leggi, cioè della dissonanza tra' medesimi ed il diritto naturale.

La differenza rilevante tra il diritto naturale e quello positivo è questa, che il primo è secondo ragione, ed il positivo ha origine diretta nell'autorità del legislatore, ed indiretta sempre nella ragione; perlocchè deve egli uniformare le leggi positive a quelle razionali. Ma le leggi positive in generale per essere eseguite e divenire obbligatorie non è neces-

(1) Romagnosi, *Assunto Primo*, § XXVII, pag. 115.
Poli, *Saggio di scienza politico-legale*, Sag. prim. e quinto, p. 32 e 854.
Tolomei, *Corso elementare di diritto naturale*, § 22, p. 25.
Albini, *Enciclopedia del diritto*, N. 19.
Buvina, *Enciclopedia del diritto*, § 31, N. 47.
Mancini, *Lettere a Mamiani intorno alla filosofia del diritto ed alle origini del diritto di punire*, Lett. seconda, pag. CII.
Boncompagni, *Introduzione alla scienza del diritto*, p. 98.
Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 255.

sario investigare se siano perfettamente uniformi a quelle razionali, basta solamente che provengano da colui che esercita il potere legislativo; perchè la legge positiva non esiste senza che il legislatore la dichiari tale, ed è obbligatoria dal momento in cui si è verificata questa esplicita dichiarazione. Però questa regola soffre eccezione, allorquando la legge positiva viola apertamente la legge giuridica razionale, conculca i più sacrosanti diritti dell'umanità, contro i quali alcun dubbio non può elevarsi, attenta alla umana personalità, ordina atti iniqui e scellerati, stabilisce un sistema di oppressione contro l'umana dignità. In tal caso la legge positiva non è obbligatoria, non potendo mai l'uomo consentire all'alienazione di diritti inalienabili, e ad una legge che conculca il principio dei suoi diritti. Pronunziare il contrario sarebbe lo stesso che concedere all'uomo il potere di distruggere l'umana personalità, conferirgli la facoltà di sconvolgere l'ordine naturale stabilito da Dio (1).

Il diritto naturale è universale, poichè derivando direttamente dalla umana natura, ed essendo questa tipicamente uguale, non può esistere variazione nella legge giuridica. Il diritto positivo deve adattarsi ai tempi ed agli stati, presso i quali è promulgato; quindi può variare secondo l'indole dell'epoche e dei popoli ai quali si riferisce, ed è obbligatorio per questi solamente. La differente configurazione del globo terraqueo, la diversità dei climi, la dissomiglianza delle schiatte, la varia origine dei popoli, le differenti e multiformi condizioni storiche e politiche, nelle quali si trova una nazione, fanno variare l'applicazione della legge razionale. Anzi è precetto di questa che il diritto positivo dev'essere informato dalle condizioni di opportunità del popolo al quale si riferisce. Da ciò segue che non solo deve studiarsi la vita attuale di questo popolo, ma anche quella

(1) V. Boncompagni, loc. cit.
Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 155.

passata, che è rivelata dalla storia; e dopo indagato bene lo stato di fatto di una nazione si può stabilire la legge positiva. Ma nella legge razionale esiste sempre la capacità potenziale di essere adattata secondo la differente posizione dei luoghi, dei tempi e degli uomini ai quali si vuol riferire, uniformandosi alle differenti contingenze in cui essi possonsi trovare; poichè, come osserva il Romagnosi: « il diritto naturale è tanto esteso, tanto pieghevole, tanto multiforme, quanto estese, pieghevoli e multiformi sono le circostanze necessarie, che effettivamente dispongono degli uomini (1). » Bacone che voleva tutto rivestire di forme immaginose, disse che le leggi positive dei vari popoli sono simili a quei ruscelli che scaturiscono dalle medesime sorgenti, e che prendono il gusto ed il pendio dei differenti terreni che traversano; ma con l' adattarsi alle condizioni topografiche dei luoghi che percorrono, non cangiano la loro natura.

IX.

Premesse le succennate idee sul diritto in generale, è duopo venire alla divisione del medesimo nelle sue varie parti, per così passare alla definizione del *diritto internazionale*, di cui forma oggetto il presente libro. E avendo stabilito il diritto essere razionale e positivo, deve tenersi per fermo che ogni branca di esso ha la forma primaria razionale, e può avere anche quella secondaria positiva per opera del legislatore.

In diritto è famosa la divisione di esso in privato e pubblico. Questa divisione è stata riguardata da alcuni come puramente formale. Essa fu adottata dai pubblicisti, ritenendo uno stato anteriore di natura ed uno posteriore di società, proveniente da un contratto; e diritti privati furono dichiarati quelli che si svolgevano sotto la prima condizione, pubblici sotto la seconda, nella quale la personalità dei pri-

(1) *Assunto primo*, § XXVII.

vati si annulla per trasfondersi nella personalità collettiva dello stato. Però è riconosciuto che l'uomo è naturalmente socievole, e gli è impossibile conservarsi e perfezionarsi fuori lo stato sociale; quindi la distinzione dell'uomo considerato isolatamente e fuori società, e l'uomo riguardato come vivente nel congregato sociale è priva di fondamento. Nè è vero altresì che la società assorbisca i diritti dell'individuo; perchè questi con l'essere in società non annulla, ma sviluppa la sua personalità. Difatti entrato nella più ristretta ed elementare società, cioè in quella coniugale, lungi di minorare, accresce i suoi diritti, e la società coniugale divenendo società famigliare, egli acquista maggiori prerogative: lo stesso è a dirsi per il fatto di essere la società famigliare parte di quella comunale, e questa di quella nazionale, la nazionale di quella internazionale, e quest'ultima della società cosmopolita. Adunque la vecchia divisione poggiata sui due differenti stati in cui l'uomo può trovarsi, non potea più stare in accordo coi progressi attuali della scienza.

D'altra parte i varii rami giuridici, come il diritto commerciale, d'industria e mestieri, quello di procedura ed altri appartengono da un lato al privato, e dall'altro al pubblico diritto; perchè i diritti stessi dell'individuo e quelli della società famigliare, dei quali ordinariamente si parla nel diritto privato, appartengono del pari al pubblico diritto per quanto riflettono le relazioni dell'individuo con lo stato o con nazioni straniere. Precisamente parlando non esiste nessuna parte del diritto privato che possa star separata da quello pubblico; perchè il privato diritto presuppone la esistenza dello stato, dal quale ripete guarentigia e protezione; quindi il diritto può essere distinto piuttosto, tenendo di mira il suo vario contenuto, ed in tante determinate branche che qui non è duopo enumerare, per quanti sono i differenti ufficii, i diversi scopi della vita, e per quante sono le varie personalità giuridiche alle quali si riferisce. La divisione del diritto in pubblico e privato, offre

piuttosto una suddivisione del medesimo, in quantochè ogni diritto può presentarsi e sotto l' aspetto pubblico e sotto quello privato, ed in questo senso solamente posso accettarla.

Sotto l'aspetto privato ciascun membro agisce da per se, e determinato dalla sua volontà; e quindi il diritto privato fornisce l'insieme delle leggi che regolano l'umana attività esterna, per quanto serve come condizione indispensabile alla consecuzione del ben'essere dei singoli nelle loro relazioni, e ciò mediante determinazione della propria autonomia. Il diritto pubblico contiene il complesso delle condizioni sotto le quali lo stato può compiere il fine sociale (1).

Ciò posto io seguo la divisione del diritto in pubblico e privato nel modo sopra espresso, fondandoli sulla diversa natura delle persone giuridiche, che regola, e sull'indole differente della loro attività e delle scambievoli relazioni.

Queste persone giudiriche possono essere i cittadini privati o gli stati; l' attività manifestata nei loro rapporti può interessare tanto la nazione considerata con tutti i suoi poteri o un individuo solo o la società di più individui, quanto lo stato preso come persona privata. Or, allorchè le persone giuridiche sono collettive, e agiscono per la consecuzione dello scopo sociale, e nello interesse di tutta la comunità, le leggi che racchiudono le condizioni necessarie all'ottenimento del loro fine sono d'interesse pubblico, e la loro totalità costituisce il diritto pubblico. Se però tali leggi espongono le condizioni necessarie, per le quali l'individuo può conseguire il suo bene ottenibile per propria determinazione, e per effetto esclusivo della sua attività, costituiscono nel loro insieme il diritto privato.

Il diritto soggiace ad un'altra divisione: esso comprende le leggi che regolano le azioni degli stati nelle relazioni che hanno coi varii membri di cui

(1) V. Ahrens, *Enciclopedia giuridica*, t. I, p. 103.
Corso di diritto naturale, t. I, p. 321.

sono composti, e di questi tra loro, ovvero con persone estranee ai medesimi. Nel caso in cui i sobbietti attivi sono lo stato ed i suoi membri, e l'attività loro si spiega dentro la nazione, le leggi che regolano tale attività sono interne, ed il loro complesso dicesi *diritto interno;* ed essendo questa parte estranea al diritto internazionale, tralascio le varie distinzioni che può ricevere. Quando però i subbietti attivi sono lo stato ed i suoi membri con persone ad essi estranee, e lo stato spiega la sua attività fuori di se stesso, esternamente, o pure stranieri, persone esterne la esercitano dentro lo stato, le relazioni che hanno luogo fra lo stato o i suoi membri e persone ad essi straniere diconsi esterne, quindi le leggi che devono regolarle esterne, ed il complesso di queste leggi *diritto esterno* ovvero *diritto internazionale* o *diritto* delle *genti.*

Ecco come seguendo le idee più generali relative al diritto, posso adesso restringermi a tener parola del diritto internazionale esclusivamente, al quale si riferisce quanto sopra è detto; poichè tutto ciò che riguarda il genere, non può non appartenere alla specie.

X.

Presso i Romani il *diritto delle genti, jus gentium,* dinotava il diritto degli uomini secondo ragione, a differenza del *civile* che indicava le leggi stabilite da un popolo per il governo dei suoi membri: (*populus sibi constituit*); di guisa che lo antico *jus gentium* corrisponde piuttosto a ciò che i moderni chiamano *diritto naturale* (1). Secondo Dirken (2) ed Haimberger (3) il *Diritto delle genti* presso i

(1) V. Ortolan. *Spiegazioni storiche delle istituzioni di Giustiniano,* t. 1, p. 179.
(2) *Museo romano,* t. 1, p. 24.
(3) *Diritto romano,* p. 24.

Romani era il gius positivo, che si osservava presso tutti i popoli. Però i Romani riconoscevano una legge internazionale, e ciò che più corrisponde al moderno giure internazionale, è l' antico *jus feciale*, il quale conteneva leggi relative alle ambasciate, ai trattati pubblici e particolarmente alla guerra. I feciali erano gl' interpetri ed in certa guisa i sacerdoti della fede pubblica. Gli scrittori di tempi posteriori sotto il titolo di *diritto delle genti* dinotarono imperfettamente il diritto internazionale; e fu detto diritto delle genti sino all' inglese Zouch, che titolò la sua opera: *De jure feciale, sive de jure inter gentes.* Il cancelliere d' Aguesseau accettò la modifica del Zouch, e lo chiamò *droit entre les gens.* I moderni per indicare questa parte del diritto, hanno piuttosto fatto prevalere l'espressione di *Diritto internazionale*, attribuito a Bentham *(international law)* a quello di *diritto delle genti*; in effetti la più gran parte degli scrittori odierni l'appellano *diritto internazionale*, quantunque si possa tuttora dire diritto delle genti.

XI.

Le persone giuridiche regolate dal diritto internazionale sono gli stati e le nazioni considerate come personalità collettive, gli stranieri ed i nazionali per quegli atti che si svolgono fuori lo stato con altri stati o con stranieri, o che interessano nazionali che trovansi fuori lo stato o stranieri dentro la nazione per quanto riguarda il loro statuto personale o le formalità di atti giudiziarii e stragiudiziarii avvenuti fuori lo stato o reati consumati fuori il medesimo quando sottostanno alla sovranità nazionale.

Or, se ogni branca del diritto può considerarsi sotto l'aspetto pubblico e sotto quello privato, e se la partizione del diritto deve risultare dalla natura delle persone giuridiche da esso regolate e dall'in-

dole delle relazioni che fra loro esistono, è da inferire che il diritto internazionale può essere distinto in *diritto internazionale pubblico* e *diritto internazionale privato;* perchè gli stati sono persone collettive, ed i privati sono persone singole, e l'attività da essi manifestata può interessare direttamente tutto il corpo nazionale o i privati solamente.

Il diritto internazionale pubblico si compone quindi della totalità delle leggi che regolano l'attività degli stati; le quali leggi appartengono al diritto pubblico, in quantochè si riferiscono a persone collettive, quali sono gli stati e le nazioni, e per quel genere di relazioni di pubblico interesse che fra loro si manifestano. Queste leggi, come si disse (§ VII), per le giuridiche in generale sono stabilite da Dio, e sono dall'uomo conosciute mercè la sua mente contemplatrice e razionatrice, la quale negli stati contemporanei ed in quelli passati secondo che ce li descrive la storia, studia l'essenza della natura degli esseri umani assembrati in nazioni, e da questa natura le deriva.

Il diritto internazionale pubblico così concepito costituisce il *diritto internazionale pubblico razionale.* Però queste leggi possono essere positivamente stabilite dal legislatore internazionale, che è costituito dalle nazioni stesse, cioè le nazioni sono i legislatori internazionali, e stabiliscono il *diritto internazionale pubblico positivo.*

Ciò affermando, non intendo mettere in dubbio che fra gli stati manca un potere legislativo congegnosamente organizzato e fornito di forza pubblica, che ne garentisca la esecuzione, come quello che impera sui privati. Ciò nulla di meno è certo che gli stati mercè le convenzioni e le consuetudini internazionali stabiliscono talune regole di condotta per essi; e malgrado che talvolta restino ineseguite, pure sono leggi internazionali positive, e ciò operando, gli stati agiscono come legislatori di loro stessi.

Il diritto internazionale positivo, come si disse (§ VIII), non deve essere se non quello razionale,

rivestito dell'autorità legislativa internazionale, non potendo gli stati crearlo arbitrariamente. Ma allorchè è promulgato ritualmente, è sempre obbligatorio, malgrado non corrisponda per intero a quello razionale. Se però prescrive la negazione dei diritti costituenti la persona giuridica degli stati, non potendo questi mai abdicare alla loro personalità, ed alienare diritti inalienabili, quella parte del diritto positivo internazionale che imponesse tale enormità, non deve volontariamente essere dagli stati eseguita. Di guisa che tutti quei trattati che negano l' autonomia e l'indipendenza delle nazioni, che stabiliscono il servaggio di un popolo, che sentenziano l'intervento armato negli affari interni delle nazioni, non sono obbligatorii; perchè costituiscono una violazione alla personalità giuridica degli stati, che non può da questi giammai essere consentita.

Il diritto positivo internazionale pubblico è obbligatorio solamente per quelle nazioni che lo hanno consentito, non potendo i trattati e le consuetudini esercitare alcuna influenza su quegli stati che non li hanno espressamente accettati.

Due sono le forme nelle quali è estrinsecato il diritto positivo internazionale: 1.° I trattati; 2.° Le consuetudini internazionali. Mercè i trattati le nazioni possono consentire espressamente le regole di condotta della loro attività, e costituiscono il loro diritto scritto. Un lungo uso praticato abitualmente e generalmente osservato dà scaturigine al loro diritto non scritto, cioè alle consuetudini internazionali, le quali fondano la loro forza obbligatoria nel consenso tacito degli stati, che si presume esternato nello avere reiteratamente adottato talune regole di condotta. Da ciò segue che il diritto internazionale pubblico positivo può essere distinto in *convenzionale* e *consuetudinario:* il primo si compone delle leggi provenienti dai trattati, il secondo di quelle stabilite dalle consuetudini.

Il diritto internazionale secondo ragione è universale, per ciò sovrasta a tutti gli stati, perchè

derivato dalla essenza della loro natura, la quale è identica in tutti; non così quello positivo, che è limitato a quelle nazioni che l'hanno consentito; quindi non esiste diritto positivo universale. In effetto il diritto positivo internazionale europeo differisce da quello che domina nelle altre parti del globo, ed anche gli stati europei non sono tutti governati dalle stesse leggi internazionali positive. Però malgrado la diffidenza di taluni pubblicisti, frai quali il Martens, nello sperare che tutto il globo col volgere dei tempi ed il progredire della civiltà sia regolato dallo stesso diritto positivo internazionale, io osservo come il diritto positivo tenda ad universalizzarsi. Difatti in altri tempi il diritto positivo si trovava circoscritto fra pochi stati, in seguito fra gli stati cristiani, poscia si estese su tutta la gente europea: la Turchia sin anco entrò del pari nel concerto europeo; ed oggi gli stati dell'America del Nord, parecchi stati dell'America del Sud ed alcuni dell'Asia partecipano al diritto internazionale positivo di Europa. Questo successivo elargarsi delle leggi positive internazionali mi dà fidanza che col progredire dei rapporti internazionali e collo spandersi della civiltà, tutte le nazioni del globo saranno governate dallo stesso giure positivo internazionale.

Non nego la mancanza di un codice internazionale, anche per quelli stati frai quali uno scambio frequente di rapporti esiste; poichè è uopo confessarlo, i trattati e gli usi delle nazioni forniscono le regole solo per pochi punti sui quali possono cadere le controversie degli stati, ed ordinariamente si limitano a stabilire norme internazionali fra poche nazioni; in guisa che può dirsi che ogni stato abbia il suo diritto internazionale positivo; ma ciò nulla di meno taluni principii si trovano consacrati nei trattati di tutte le nazioni civili, e principalmente di quelle europee; e questi trattati costituiscono una delle sorgenti del giure internazionale positivo di Europa.

Nell'ordine logico il diritto internazionale razionale

precede quello positivo; perchè è la ragione che deve informare tutto il diritto; ma nell'ordine pratico, il diritto internazionale razionale si applica nel silenzio di quello positivo; e fra le due branche di quest'ultimo, quello convenzionale riceve applicazione a preferenza del consuetudinario; quindi l'ordine pratico nell'applicazione del diritto delle genti è il seguente:

1.° Diritto positivo convenzionale o trattati;
2.° Diritto consuetudinario o consuetudini;
3.° Diritto razionale.

E siccome tuttora non esiste un codice internazionale, ma solamente alcuni trattati e consuetudini che comprendono poche leggi positive, l'attività degli stati è il più delle volte regolata dalla legge giuridica internazionale razionale, che costituisce quindi la parte più interessante e più estesa del diritto delle genti.

Per quanto si è detto, credo potersi il diritto internazionale pubblico definire: « La totalità delle leggi imposte agli stati, le quali regolano la loro attività esternata nelle relazioni internazionali, per quanto serve come condizione indispensabile allo adempimento della loro destinazione. »

Lo stato però non solo ha relazione con gli altri stati come enti collettivi, ma parimenti con stranieri e con nazionali per attività esternata in paese straniero; ed i nazionali hanno relazioni con esteri nelle quali la condizione di straniero influisce nel determinare i loro diritti. Or tutte le leggi che regolano gli uomini in queste varie relazioni appartengono al *diritto internazionale;* perchè trattasi di regolare lo stato rispetto allo straniero, o lo stato con nazionali per fatti operati in estero territorio, o stranieri e nazionali fra' quali si verificano relazioni internazionali. E poichè si vedono figurare stati e privati o privati e privati, le leggi internazionali che li regolano, assumono il titolo di *Diritto internazionale privato;* il quale può essere *civile* e *penale* secondo che ha in mira o regolare interessi puramente

civili, o riaffermare la legge giuridica negata dal maleficio operato fuori il territorio dello stato (1).

Con le idee sopra esposte ho cercato offrire una rapida nozione del diritto in genere, e di quello internazionale in ispecie. Ora dopo determinato il fondamento, le sorgenti, l'importanza, la certezza e la storia del giure internazionale, tratterò dapprima del diritto internazionale pubblico e in fine di quello privato.

(1) La definizione e la esposizione del diritto internazionale privato sarà data allorquando ne parlerò con ispecialità, dopo avere esaurito la trattazione di quello pubblico.

CAPITOLO SECONDO

Fondamento del Diritto Internazionale.

—

SOMMARIO

I. Il diritto internazionale ha avuto svolgimento con varii sistemi. — II. Scuola teologica, De-Maistre, Bonald, Müller, Baader. — III. Teoria del contratto sociale, Grozio, Hobbes, Rousseau. — IV. Teoria della libertà, Kant. — V. Sistemi utilitarii, Hobbes, Elvezio, Romagnosi, Bentham, Compte, D'Ondes. — VI. Scuola storica, Burke, Hugo, Savigny. — VII. Dottrine panteistiche, Fichte, Schelling, Hegel. — VIII. Scuola Italiana, Vico, Mamiani, Mancini. — IX. Fondamento del diritto. — X. Fondamento del diritto internazionale. — XI. I diritti degli stati si fondano sul principio di nazionalità. — XII. Il principio di nazionalità preso come base del diritto internazionale marittimo e privato. — XIII. Quanto di vero si contiene nei varii sistemi esposti, trovasi nella teoria da me additata. — XIV. Conchiusione.

I.

Stabilito che cosa sia *diritto internazionale*, a fine di offrirne la completa esposizione, credo necessario stabilirne il fondamento, e così determinare la base su cui si poggia tutto l'edificio della legge e della giustizia internazionale.

E poichè il giure delle genti, come ogni altra scienza filosofica, politica e giuridica, nello svilupparsi prese direzioni diverse, contraddistinte dalle idee e principii dominanti in varie epoche della storia, comincerò dalla rapida esposizione dei varii sistemi che nelle epoche differenti hanno esercitato un'influenza, notando i punti di contatto che fra gli stessi si manifestano, e per li quali si conciliano, o tendono spesso a conciliarsi in sistemi meno imperfetti, che si offrono come punti luminosi

nel corso dei tempi per rischiarare la via che direttamente conduce allo invenimento del vero; e conchiuderò determinando quali siano i principii che secondo i progressi attuali della scienza costituiscono il fondamento del diritto internazionale. Lo svolgimento di questi principii, e l'applicazione di essi in tutti i rapporti giuridici internazionali rivelerà quale sia la legge internazionale, tanto esaminando i diritti degli stati, quanto le loro relazioni giuridiche in tempo di pace ed in tempo di guerra; e così il diritto delle genti sarà poggiato sopra solida base.

Trattando dei principii fondamentali del diritto internazionale, spesso debbo parlare delle teorie che riguardano il diritto in generale, essendo che sempre i principii che governano il genere, si riferiscono alla specie.

II.

Poche parole bastano per dimostrare gli errori della scuola teologica propugnata dal De Maistre, dal Bonald, dal Müller, dal Baader, dall'Hallèr ed altri che fan derivare il diritto dalla rivelazione o dalla volontà divina arbitraria; perchè credo sia evidente che ciascheduna sfera di attività resta libera ed indipendente dal dominio religioso, e che ammettendo originarsi il diritto nella primitiva rivelazione, si condanna l'umanità a giacere nella immobilità, perde il diritto la qualità di essere legge assoluta universale, perchè deve cambiare secondo le varie religioni, e come osservò il Voltaire (1), ciò che è giusto lungo la Loira, è ingiusto sulle rive del Tamigi, i Tartari del Thibet crederanno giusto tutto ciò che loro dirà il Dio Lama, ed i Giapponesi si regoleranno secondo i precetti del Dairi. Nè la volontà divina come arbitraria può il diritto creare, perchè Dio è sommo vero e somma giustizia, e l'atto della sua

(1) *Dictionnaire philosophique*, V. *Droit*.

volontà non può essere arbitrario. Certamente Iddio stabilì ogni legge; ma in ciò non si scorge atto arbitrario, ma la estrinsecazione dell' attività di un essere giustissimo, che altro non può volere che la giustizia, la verità. « È impossibile, dice il Cauchy, che Dio voglia cosa alcuna che non sia la giustizia, e che non voglia tutto ciò che è giusto (1). »

III.

I propugnatori della teoria dello stato di natura, differente da quello sociale credono essere l' uomo entrato in società per un fatto proveniente dalla sua volontà; e stabiliscono a base del diritto in generale, e di quello internazionale in ispecie una convenzione o un contratto sociale, per il quale gli uomini crearono la società, le nazioni, le leggi ed i rapporti sociali, sì fra privati come tra questi e lo stato, e quelli internazionali, cioè fra stato e stato.

Questa dottrina ha origine tanto nell' avere poca conoscenza della essenza dell'umana natura, quanto nella imperfezione delle istituzioni del tempo, nelle condizioni politiche ed economiche in cui era la società, e nel desio di emancipare l'umanità dallo stato di pressione e degradazione in cui si trovava. Invece di studiare l'uomo nella sua natura intellettuale, morale e fisica, fu ideato nel tempo e nello spazio fuori società, riguardando lo stato estrasociale come il primo periodo storico di sua vita; la società si giudicò non esistente in quell'epoca, e come formata poscia per opera umana, mercè il consenso di tutti gli uomini, esternato in una convenzione cosmopolita ideale.

Differisce però l'opinione dei pubblicisti nel determinare l'indole di questo stato di natura in cui non esistevano nè diritti, nè obblighi, nello stabilire le cagioni che determinarono gli uomini ad uscire da tale stato di natura, e venire in quello sociale, e nel

(1) *Droit maritime international, t. I, p. 5.*

modo di concepire questo contratto di associazione, per il quale la società fu creata. Ugone Grozio trova lo stato di natura nel paradiso dei primi uomini, dal quale uscirono per effetto del loro istinto che li spingeva alla società; quindi la *sociabilità* istintiva, diretta dalla ragione costituisce il fondamento del diritto; e la convenzione sociale che ne seguì col consenso di tutti gli uomini è l'origine di ogni obbligazione; e siccome l'uomo può consentir tutto, può anche inschiavirsi. Hobbes ritenendo che gli uomini siano spinti per natura a combattersi, e vivano continuamente in guerra di tutti contro tutti (*bellum omnium contra omnes*), vede il loro stato naturale in queste ostilità generali di forze calcitranti, che tendono alla comune distruzione. Ma gli uomini osservando che questa lotta perenne avrebbe prodotto la distruzione completa del genere umano, si determinarono a metter fine a tal guerra col costituire mediante il contratto sociale un' autorità fornita di sufficienti forze collettive, capaci a soggiogare le singole volontà ribelli, e ad infrenare le umane passioni, sottoponendole colla forza ad un reggimento pacifico. L' unica base di tale autorità essendo la forza, giunse Hobbes a riguardare come legittimo il dispotismo, e considerò la *forza* come fondamento del diritto. Rousseau contemplando l'uomo più dal lato fisico che da quello morale, ammette in ordine allo stesso principii sensualisti, che lo degradano sino al bruto. Considera lo stato di natura come meno infelice di quello sociale, tanto perchè s'incontrano minor parte dei mali, dei danni e dei disastri della società, quanto perchè gli uomini non sono tribolati da tanti bisogni fattizii, che la società solo ha fabbricato, e che il rimanere non soddisfatti è uno stato di pena insopportabile, il quale gli fa riconoscere quanto sia dallo stato naturale degenerato. Non nega egli (1) che grandi beneficii dalla vita sociale si ricavano, che per essa l' uomo

(1) V. *Contrat social*, lib. I, cap. VIII.

nobilita le sue facoltà, sviluppa e raffina i suoi sentimenti, ed eleva l'anima sua; ma gli abusi inseparabili dalla società lo degradano tanto da fargli sempre rendere preferibile lo stato naturale fuori società, dal quale, contrariando la sua natura, è uscito mediante un *contratto sociale* che è la sorgente di tutti i diritti e le obbligazioni, ed è la pietra angolare sulla quale poggia tutto l'edificio del diritto.

Brevi osservazioni dimostreranno quanto sia erronea e pericolosa la teorica del contratto sociale, qualunque sia il modo in cui voglia concepirsi. Questo contratto storicamente non è mai esistito, era impossibile in fatto questa riunione di tutti gli uomini che vivevano selvaticamente, senza nessuna conoscenza della vita sociale, senza averne mai ricevuta la menoma notizia; perchè tutti ignoranti, isolati, selvaggi, senza mezzi di comunicazioni artificiali, che avessero facilitato il loro ravvicinamento. Nè d'altra parte una contrattazione stipulata frai primi uomini può essere obbligatoria per tutta la posterità la quale non diè il suo consenso in tale stipulazione, non sa di essere giammai esistita, anzi la riguarda come un'abberrazione dell'umano intelletto. Dato che il *contratto sociale* sia il fondamento del diritto, consegue ch'esso si risolve in un fondamento puramente soggettivo, cioè nella *volontà umana,* e si stabilisce come scaturigine di ogni diritto, di ogni legge l'umana volontà la quale può volere il giusto e l'ingiusto, il vero ed il falso, e l'arbitrio diviene la base d'ogni giustizia. Quindi a ragione il Grozio credeva avere l'uomo il diritto di rendersi schiavo, di rinunciare alla sua personalità; poichè essendo il volere umano la pietra angolare del diritto, se si vuole rinunziare alla qualità d'uomo è giusto, se condannare l'innocente è giuridico e così diviene giustizia qualunque traviamento del volere umano.

Il filosofo ginevrino forse scorgendo gli ostacoli nei quali iva ad inciampare la sua teorica, tentò in-

venire una base meno mutabile delle singole volontà. Non può egli trattenersi dall' esclamare che l'uomo o lo stato è nella impossibilità di rinunciare alla sua libertà; perchè sarebbe lo stesso che abdicare alla dignità di uomo, che un popolo non può giammai inschiavirsi senza dissolversi: dacchè si è dato un padrone, il corpo politico è annientato, è distrutto, che la sovranità è inalienabile, la volontà non può trasmetterla; perchè è impossibile che essa consenta tale alienazione, perchè tende all'eguaglianza, perchè *non dipende d'alcuna volontà consentir cosa, che sia contraria al bene dell'essere che vuole* (1). Da ciò si scorge come Rousseau si vide obbligato a stabilire che la volontà non possa consentire quel che non è bene; di guisa che la onnipotenza della volontà restò scossa, dovendo sottostare ad un principio da essa indipendente. Ma il principio del bene non considerò oggettivamente come fondamento di ogni diritto e di ogni legge, esistente al disopra dell'umana volontà, ma come una tendenza del *me*, che si manifesta appena sotto la forma della utilità, scopo a cui mira la società e lo stato.

Volendo egli muovere da un punto fisso, meno variabile della *volontà di tutti*, volle partire dalla *volontà generale* che è differente dalla somma delle volontà di tutti, e con equazione matematica cercò stabilire il divario che corre tra la *volontà di tutti* e quella *generale*. La *volontà di tutti* per lui esprime la somma di tutti gli interessi privati, la *volontà generale* rappresenta il bene generale; essa tende naturalmente al bene; il popolo non vuole mai il male; può essere a ciò spinto dall' inganno, ma la sua inclinazione è sempre al bene generale; quindi deve il popolo essere istruito a fine di non cadere nello scambio funesto del male pel bene, con lo scegliere ciò che è male, riguardandolo come bene.

La volontà di un solo, dice egli, esprime l' interesse di un individuo, e la somma delle singole vo-

(1) Op. cit., cap. I, lib. II.

lontà di tutti dinota la totalità degl'interessi di tutti egoistici e calcitranti gli uni contro gli altri: la *volontà generale* esprime l'accordo di tutti gl'interessi; perchè tende al bene comune, che può trovarsi in opposizione con l'interesse privato di ciascheduno, ma costituisce l'interesse comune di tutti, che non trovasi sempre in accordo con ogni bene privato.

La volontà generale, egli aggiunge, non bisogna che sia unanime; ma togliendosi dalla volontà di tutti il più ed il meno che si distruggono fra loro, e che rappresentano interessi privati, resta per somma delle differenze la *volontà generale* che è la sola legislatrice e la sola base del diritto. A fine di avere questa mistica *volontà generale* pratica esternazione, era necessario sostituirvi qualche cosa di reale, che in altro non poteva invenirsi che nell'aritmetica delle maggioranze; e perciò la maggioranza delle volontà naturalmente manifesta la *volontà generale*, e diviene la base del diritto. Il bene, il giusto, il vero ebbero un'esistenza soggettiva solamente, furono dichiarate creazione della volontà della maggioranza la quale diviene onnipotente. Così furono scardinati tutti i fondamenti obbiettivi dell'ordine sociale, non restando, mi si perdoni l'espressione, che un puro soggettivismo numerico.

Ma l'espediente della volontà generale non era sufficiente a liberare la dottrina di Rousseau dagli appunti nei quali è sempre caduto il sistema che vuole poggiare sul volere umano il diritto; poichè, non nego che l'uomo tenda al bene; ma il bene, il giusto, il vero non è tale, perchè l'uomo vi tende: esso ha una esistenza indipendente dalle concezioni e dalle determinazioni dell'uomo. E per altro, ammesso che l'uomo possa ingannarsi nello invenimento del bene, il male diviene bene solo perchè tale fu dall'uomo stimato? L'ingiustizia si trasmuta in diritto, solo perchè la *volontà generale* tale la giudicò? Qualunque sieno le inclinazioni della volontà generale, non si può negare di essere libera di scegliere un partito anzichè un altro, e può volere

anche ciò che non è giusto; perchè ammettere il contrario sarebbe privar l'uomo di libertà, agguagliarlo ai bruti. Da ciò segue che partendo dalla volontà umana, qualunque sia il punto dal quale si consideri, non si giunge che a fondare il diritto sull'arbitrio; il quale respinge i principii eterni di giustizia, dedotti dalla umana natura, autorizza il dispotismo dentro le società politiche, sfrena la cupidigia di avidi conquistatori a demolire la indipendenza dei popoli, applaude alle maggioranze orgogliose e prepotenti, che sanzionano l'oppressione della minoranza, frantuma le varie nazionalità secondo il volere arbitrario dei potenti, ed alza un tempio alla forza, ammantandolo sotto la veste della giustizia manifestata dalla volontà generale.

IV.

Contro le dottrine sensiste dominanti in Francia, che faceano scaturire il diritto dall'umano arbitrio, si manifestarono in Germania teorie meno inesatte. Quel sommo ingegno tedesco, Emmanuele Kant, osservò che l'uomo, come essere fornito di volontà libera, possiede la sua autonomia, e può fra tutti gli eligibili che gli si offrono scegliere quello che meglio a lui talenti; la sua libertà naturale non trova altro limite se non nella impossibilità fisica di volere talune cose che sono al di sopra del potere umano; perchè non può l'uomo ottenere tutto il bene che vuole, ma dentro i limiti finiti di un essere finito.

Però gli uomini insieme coesistendo ed esercitando senza limite la loro libertà, metterebbero l'attività loro in collisione; perchè, agendo liberamente e senza limiti, le libertà scambievoli si combattono; donde la conseguenza che l'attività umana dev'essere governata da una legge la quale segni la estensione dello esercizio della umana libertà dentro limiti razionali, che impediscano il conflitto delle varie libertà; il che costituisce la *libertà razionale* o *giuridica*, che è la vera libertà sulla quale si poggia il diritto.

Perlocchè il diritto per Kant è *il complesso delle condizioni sotto le quali la libertà di ciascuno può coesistere con la libertà di tutti, giusta il principio generale di libertà.* Di guisa che l'azione del diritto si riduce ad impedire le azioni esterne, che costituiscono un'aggressione all'altrui libertà, dovendo a ciascheduno assicurare una sfera esterna, dentro cui possa liberamente operare; e a fine di impedire le usurpazioni sensibili delle altrui libertà, deve adoperare mezzi sensibili, che le impediscano con la forza; onde la coazione è uno dei caratteri principali del diritto.

Giusto per il filosofo tedesco è tutto ciò che non costituisce un ostacolo alla libertà, ingiusto ciò che discorda dalla libertà giuridica (1).

La legge giuridica, egli soggiunge, per essere attuata nell'ordine sociale, e la libertà generale garantita ed assicurata è necessaria l'istituzione di un potere costrettivo, che procuri lo adempimento del diritto; or questa istituzione è lo stato che riposa e si fonda sul principio del diritto, ma che in realtà si forma mediante un contratto, una convenzione. Prima di questa istituzione l'uomo si trova nello stato di natura ove è assenza di diritto, ed esiste libertà naturale, non libertà razionale. Ma l'uomo non può volontariamente rimanere in questa lotta fra le varie libertà; egli ha un'idea del diritto, e tende ad attuarlo mediante la istituzione dello stato. La coazione è legittima per attuare l'impero della legge giuridica; di guisa che si ha il diritto di costringere uomini e popoli selvaggi ad entrare nell'ordine razionale del diritto. Il contratto col quale si stabilisce lo stato, non crea, ma riconosce il diritto che esiste indipendente dal contratto, ed è al medesimo precedente.

Tenendo parola del diritto delle genti il Kant afferma che i popoli vivono attualmente in uno stato di natura, godenti anarchica libertà di selvaggi, nel

(1) V. *Metafisica dei costumi*, traduz. franc. di Tissot, p. 35.

quale non esiste pace, ma guerra dichiarata o pronta a scoppiare; i trattati di pace non sono che tregue instantanee alle guerre che senza posa flagellano l'umanità; e ciò perchè manca un potere superiore, costrettivo che imponga l'ordine del diritto. La legge ed il magistrato che ordinariamente decide le quistioni internazionali, è il campo di battaglia, nel quale la vittoria non sempre rende omaggio al diritto. Lo stato di anarchia dei popoli in cui vivono attualmente, è stato naturale, dal quale devono uscire per farsi strada ad un ordine razionale, e quindi entrare in uno stato legale. I popoli tendono ad abbandonare questo stato selvaggio; ma per entrare in quello razionale e legale, egli crede sia necessario un congresso generale di tutti i rappresentanti gli stati, i quali stabilissero le leggi internazionali e i diritti degli stati. Questo congresso o assemblea internazionale dovrebbe decidere le controversie delle varie nazioni; e così la *libertà giuridica* razionale degli stati sarebbe assicurata con pace perpetua (1).

La teorica del diritto di Kant segna un progresso su quelle che in Francia dominarono; perchè riconosce come sorgente del diritto la umana natura, e non lo deriva direttamente dalla volontà arbitraria dell'uomo, espressata nel contratto sociale, invocando questo contratto non come creatore del diritto, ma come mezzo di riconoscimento di esso. Nonpertanto egli si limita a riguardare il diritto da un aspetto negativo, e quindi il diritto non è per lui una norma che regola l'attività umana, ma solamente un principio di restrizione della medesima, per quella parte che si manifesta nociva all'altrui libertà: secondo il principio kantiano si può impedire all'uomo di fare il male, ma non si ha facoltà di obbligarlo a praticare il bene. La libertà ove non le si assegni uno scopo positivo, e non si applichi al bene determinato,

(1) V. Kant, *Filosofia del diritto*, t. II, § 6', e principalmente nella parte relativa al diritto delle genti, pubblicata sotto il titolo di *Trattato del diritto delle genti, dedicato alle potenze alleate*, ec. V. pure *Progetto di pace perpetua*.

si riduce ad una pura forma priva di materia; bisogna assegnarle un contenuto per potere stabilire il limite delle scambievoli libertà, altrimenti se ne avrà un'idea vaga ed indeterminata. La libertà per Kant è una sfera ideale, è uno spazio spirituale vuoto; or alla stessa guisa che è impossibile concepire i limiti di spazii vuoti dentro lo spazio vuoto senza la materia che determini tali limiti; così del pari risulta impossibile determinare il limite delle scambievoli libertà senza ammettere per contenuto il bene. Giustamente osservò il Rosmini che la teoria del Kant si riduce a questo: *ciascun uomo operi finchè può, salvo agli altri l'operare egualmente,* il che significa ogni essere giuridico ha la libertà di agire dentro i limiti segnati dall'altrui libertà; ma non si sa perchè la libertà abbia questi limiti; in guisa che affermarne l'esistenza, come pratica il Kant, si riduce ad una gratuita asserzione, che può essere negata da altra asserzione contraria. Per sapere come debba verificarsi la coesistenza delle libertà di tutti, bisogna conoscere e stabilire che cosa sia giusto ed ingiusto, senza che l'idea della *libertà* come base del diritto non rifluisce che ad una mera petizione di principio.

Devo osservare altresì come erroneamente il Kant abbia creduto che per entrare in un ordine legale sia necessario alle nazioni stabilire una confederazione di popoli a cui sovrasterebbe un'assemblea che amministri la giustizia internazionale; perchè, se i diritti degli stati e la esecuzione della legge giuridica internazionale non è completamente garantita, è sempre a ritenere come incontrastabile che essa esiste indipendentemente dei mezzi di coazione che ne costituiscono solamente la guarentigia. Del resto se l'impero del giure delle genti è spesso mal sicuro, pure la legge internazionale in molti casi riceve completa esecuzione, e tende sempre più ad elargare il suo dominio, malgrado l'assenza di un potere sovrano internazionale, comune a tutti gli stati.

Il sistema del filosofo di Koenisberga partecipa agli errori dei sistemi subbiettivi, che scardinando

i principii obbiettivi della giustizia, non offrono norme certe, che determinino il giusto e l'ingiusto, e lo fanno dipendere più o meno direttamente dai vaneggiamenti dell'umano arbitrio.

V.

Si tentò evitare gli errori ai quali conducevano i sistemi subbiettivi, cercando fondamentare il diritto sovra basi meno variabili ed incerte; perlochè si volle partire da un principio oggettivo e più sicuro. Da ciò la teorica dell' utile, per la quale il diritto non ha altra base, altro fondamento che l'utilità.

Discorrendo sul principio della utilità, quasi tutti attribuiscono l'onore di questa teorica al filosofo inglese Geremia Bentham, quantunque leggendo la storia della filosofia del diritto, si scorga sempre e in varie epoche essere stato tale principio messo avanti sin dagli antichi pubblicisti (1).

Hobbes, forse pei disastri che colpirono la sua vita politica come partigiano degli Stuardi, nei suoi libri (2) manifestò sull' umanità la opinione più sfavorevole, ritenendo, come si disse, che l'uomo per natura stia in guerra, e che le società politiche si sieno formate a fine di mettere un freno a questa guerra di tutti contro tutti. Sostenne ei che l'uomo tende al suo egoistico benessere, affermando che tutte le nostre passioni, i nostri sentimenti non ad altra meta si rivolgono che al proprio utile; e sebbene tal fiata si rivestano di disinteresse, pure in fatto contengono un interesse mascherato. Amare qualcheduno secondo Hobbes è concepire che la persona amata può esserci utile; onorarlo è confessare l'altrui superiorità per impedire di nuocerci. La pietà di cui siamo compresi alla vista d'uno sventurato, è un

(1) V. Ahrens, *Corso di diritto naturale*, t. I, p. 116.
Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 72.
Ondes, *Introduzione ai principii delle umane società*.
(2) V. *Elementa Philosophica*, ecc.

sentimento di dolore cagionato dalla ipotesi che quella sciagura potesse affligger noi; in guisa che tutti gli affetti, tutte le passioni, tutti i sentimenti si riducono ad interessi personali, dei quali l'egoismo è l'unica leva ed il solo alimento.

Le idee di Hobbes, per quanto riguarda l' utile egoistico, furono rese popolari da Elvezio (1) per mezzo del suo stile facile ed ameno, dei suoi aneddoti e della sua ironia. L'uomo, secondo questo scrittore, non può avere altra spinta che l'interesse personale; nello stato di natura, non essendo vincolato con gli altri uomini, ha il diritto di distruggere l'altrui felicità per formare la propria. Allorchè gli uomini compresero gl'inconvenienti che provenivano dallo isolamento per tanti egoismi calcitranti, si stabilì un compromesso frai medesimi, a fine di armonizzarli e garentire gl'interessi comuni; perlochè ogn'individuo deve agire a riguardo del proprio interesse, e lo stato e le leggi devono secondare l'utile del maggior numero; quindi il fondamento del diritto è l'interesse. Il bene ed il male *a priori* non esistono; perchè è bene ciò che va in accordo con l'interesse, male ciò che ne discorda. Gli atti più iniqui e più abominevoli possono essere legittimati, quando sono in accordo con lo interesse, e sono un bene (2); la buona fede, la morale è un calcolo di prudenza; se si rispetta il bene altrui, se si mantiene la promessa, è per lo scopo di ottenere che gli altri facciano la stessa cosa a nostro riguardo. Ciascuno deve eseguire la legge nell'interesse generale per la sua sicurezza personale.

Però l'idea dell'*utile* fu completamente posta a principio giuridico, riguardata da un punto più elevato da Geremia Bentham che ne trasse con sottile analisi e solerte alacrità le più remote conseguenze.

(1) Elvezio scrisse l'opera l'*Esprit* con uno stile popolare e piacevole, fu letta con la massima avidità, molto più che le censure fatte dal papa, e l'essere stata per ordine del governo bruciata nella piazza di Grève mossero la curiosità generale.

(2) *Esprit*, Disc. II, chap. 13.

Pria del Bentham, in Italia il Romagnosi (1) avea stabilito come fondamento del diritto l'utile; ma la teorica del Romagnosi da quella del Bentham dev'essere distinta, in quantochè per Romagnosi l'uomo ha una tendenza istintiva ad *ottenere il meglio ed evitare il peggio,* e il diritto fornisce le regole moderatrici degli atti umani; queste regole guidano l'uomo ad ottenere il meglio ed evitare il peggio; e l'utile trovasi in armonia col giusto; il Bentham considera l'utile esclusivamente. Però entrambi affine di poggiare la loro dottrina sopra una base più durevole, permanente sulla natura dell' uomo e risultante dai suoi rapporti sociali respingono l' ipotesi gratuita di uno stato di natura immaginario e di un contratto sociale.

L' utilità secondo Bentham è il carattere, che ha un'azione od un oggetto di aumentare il piacere, o diminuire il dolore così dell' individuo come della persona collettiva. Un' azione in tanto è legittima, morale e giusta, in quanto produce utilità; perlochè s'ingannano, ei soggiunge, gli *ascetici,* i quali in opposizione al buon senso qualificano come azioni buone quelle che recano dolore, e cattive quelle che

(1) Il Romagnosi ed il Bentham apparvero quasi contemporaneamente nel mondo scientifico. Però la differente indole dei loro sistemi e quanto afferma lo stesso Romagnosi (*Genesi del diritto penale*, parte V, § 1007) dimostrano che in nulla il Bentham abbia influito sul pubblicista italiano.

Il Romagnosi malgrado le sue idee utilitarie non si può negare che sia stato un grande riformatore; poichè, come osserva il Ferrari (*La mente di Gian Domenico Romagnosi*): « Esso a fronte di Grozio e Puffendorfio e degli altri pubblicisti nella introduzione allo studio del diritto pubblico presenta la scienza non già limitata ad una immobile formola, ma incorporata e connessa ai progressi della specie umana; a fronte di Hobbes compie la lacuna che passa tra la scienza dell'uomo e l'arte sociale considerata nella sua perfezione ideale, ed avvicina maggiormente alla pratica dell'arte sociale le astrazioni del diritto; a fronte del Vico converte la contemplazione puramente scientifica in un ordinamento di precetti per promuovere il benessere delle nazioni, ed invece di ragionare con l'uomo platonico sperimentale di Vico, si avvicina maggiormente alla verità dell'automa di Bonnet, e col rigoroso esperimentalismo di Hobbes; finalmente a fronte di tutti i lavori precedenti presenta una connessione tra la scienza sociale e quella del diritto, e richiama alla memoria quella potenza sintetica veramente caratteristica delle menti italiane. »

producono piacere; come del pari quegli altri che vogliono dedurne la bontà dall'*antipatia e simpatia* che ispirano: sistema arbitrario, che stabilisce a criterio del giudizio un principio interno personale e suscettivo di svariate interpretazioni. Nè meno erroneamente, egli prosegue, pensano coloro che vogliono stabilire come regola del bene e del male la volontà di Dio, i quali per interpretare questa volontà divina, sono obbligati a ricorrere o all'una o all'altra delle due precedenti teorie.

Il principio della utilità poscia egli determina rigorosamente, con una specie di aritmetica morale, investigando quali siano gli elementi, secondo cui è mestieri giudicare le varie specie di dolori e di piaceri; i quali possono variare per la *intensità*, la *durata*, la *certezza*, la *fecondità*, la *purità*; di guisa che i piaceri ed i dolori sono classificati esattamente. D'ogni azione non bisogna che sommare il piacere ed il dolore che produce; e poi facendo la sottrazione, se il piacere è maggiore l'azione è giusta; se è minore, è ingiusta; e siccome « l'utile privato non deve prevalere a quello comune, l'ufficio del diritto, egli afferma, è d'impedire che i singoli nella ricerca della loro felicità non distruggano una maggiore felicità degli altri (1). » Ogni altro principio per il filosofo inglese è menzogna, impostura, declamazione (2).

(1) *Traité de legislation*, extrait des manuscrits de Jérémie Bentham par Dumont, t. III, p. 95.

(2) « Chiedete a Bentham, dice Geuffroy (*Cours de droit naturel*, t. II, p. 57) perchè si debba essere sincero, ed egli vi risponderà per procacciarsi la confidenza altrui; probo, per acquistarsi credito, aggiungendo, che è un mezzo di fortuna, e che converrebbe inventarlo ove non esistesse; benefico, perchè vi si rendano servizii gratuiti. Chiedetegli perchè giovi non commettere un delitto, che rimane celato, ed egli risponderà, che è pel timore di contrarre un'abitudine vergognosa, la quale non tarderebbe di manifestarsi in grazia dell'inquietudine, che cagiona un secreto da conservare. Chiedetegli qual sia la cagione del piacere di essere amato, ed egli vi dirà, che è la prospettiva di servigi spontanei e gratuiti, che si possono attendere da coloro che si amano; del piacere del potere, ed affermerà che è il sentimento di procacciarsi i servigi altrui, pel timore del male e la speranza del bene, che possono farci; del piacere della pietà; ed ei vi dirà, che è l'aspettativa delle grazie speciali di Dio in questa e nell'altra vita. »

Il principio della utilità è da Bentham applicato al diritto delle genti, il quale deve mirare alla utilità generale di tutte le nazioni. Se ogni stato, egli osserva, si limitasse a cercare la sua utilità isolatamente, si regolerebbe verso le altre nazioni, come operavano i romani rispetto gli altri popoli del mondo; però gli altri stati manterrebbero contro esso la stessa condotta; e quindi invece di conseguire il proprio utile fabbricherebbe la propria rovina; ad evitar questo gli conviene agire a norma dell'utile di tutte le nazioni. A fine di ottenere questo scopo egli crede necessaria la istituzione di un codice internazionale, che il maggior utile di tutte le nazioni assicuri nelle loro relazioni di pace, di guerra, di neutralità; e da ultimo il Bentham mette speranza nella costituzione di una lega universale, dalla quale uscirebbe un magistrato arbitrale, che le controversie internazionali deciderebbe, assicurando al mondo la pace perpetua.

La dottrina utilitaria rese un gran servizio alla scienza, proponendosi stabilire come fondamento del diritto un principio obbiettivo. che invece di trovare scaturigine nella volontà dell' uomo, sia informato di caratteri proprii, e che abbia esistenza indipendente dalle umane determinazioni, provenienti anche dalla *volontà generale*. Di conseguenza fu respinta la strana finzione di uno stato di natura differente da quello sociale, smentita la menzognera ipotesi di un contratto sociale, a teorie astratte e fallaci fu sostituito lo studio della umana natura, ad una storia fittizia ed ipotetica successe l'indagine dell'uomo secondo i caratteri rivelati alla sua natura. Però se da un lato furono osservati e chiariti errori fondamentali delle scuole precedenti, e quindi respinte le false conseguenze che da quelli provenivano, non fu stabilito un principio certo ed assoluto; ma un principio mutabile e relativo, quale si fu quello dell'utilità riposta nella maggior copia dei piaceri; i quali variano secondo i differenti individui a cui si riferiscono; in guisa che, mentre il Bentham prese le

mosse dal combattere le teorie che davano al diritto una sorgente puramente soggettiva, per una strana inconseguenza inciampò negli stessi errori, dovendo l'utilità variare secondo differiscono gl'interessi degl'individui. Nè sovra basi certe può riposare il principio utilitario, mediante la valutazione delle circostanze secondarie, *sesso, età, educazione,* etc., ammesse dal Bentham; perchè queste non sono meno incerte e mutabili da uomo ad uomo.

Il principio dell'utilità è un termine puramente relativo, che suppone l'esistenza di un criterio più elevato e meno mutabile, che intervenga per giudicare le umane azioni. L'utilità è il rapporto che si manifesta fra due esseri dei quali uno serve come condizione di sviluppo, di miglioramento e di piacere dell'altro; ma per potere determinare questo rapporto è d'uopo conoscere completamente l'indole dei due esseri posti in relazione, quale dei medesimi possa essere impiegato come soddisfacimento e piacere dell'altro, per evitare il sacrifizio di una cosa più utile in vantaggio di altra meno utile: bisogna sovra tutto determinare quali esseri possano adoperarsi in beneficio di altri, anche di maggiore importanza; perchè, p. e., l'umana personalità non può essere impiegata in vantaggio dell'utile di nessuno. Or il principio utilitario non offre norme secure ed assolute, che risolvano questi quesiti; perchè la sua variabilità, secondo gl'individui ai quali si riferisce, rifugge da ogni certezza. A fine di rinvenire un criterio certo è d'uopo partire da un principio più elevato; bisogna prima determinare con precisione quale sia il bene dell'uomo e della società, verso il quale devono essere rivolti tutti gli sforzi; è necessario chiarire e determinare che cosa sia il giusto, di cui l'utile può essere una conseguenza, ma non il principio animatore.

Discorrendo dei piaceri e dei dolori com'elementi determinanti l'utilità, è chiaro ch'essi non sono meno variabili della utilità istessa: i piaceri cangiano secondo le persone alle quali si riferiscono; l'uomo

culto è diversamente impressionato di quello che non trovasi nello stesso grado d'incivilimento. Chi non sa quanto differisce nel sentir piacere e dolore l'uomo del volgo, che si sollazza ed invaghisce di cosa che talvolta ispira nausea e disprezzo, dall'uomo culto per educazione intellettuale e morale, che invece di deliziarsi in elementi grossolani e sensuali, si compiace ordinariamente di piaceri più elevati e scaturienti da fonti pure ed incorrotte?... Il vero bene dell'uomo non è così mutabile ed incerto come gli umani piaceri.

È falso quel che dicono gli utilitarii che nell'uomo non esiste altro mobile, altra spinta tranne il proprio interesse: la storia dell'umanità li smentisce, col narrare miriadi di fatti eroici, che è impossibile dichiararli effetto di puro calcolo. Il proprio utile certamente esercita una influenza molto profonda negli uomini; ma ridurre a calcoli di utilità l'eroismo del soldato che s'immola vittima sull'altare della patria, l'audacia del marino che si lancia nelle onde tempestose per salvare lo spirante naufrago, l'affetto del padre che muore per il figlio, del fratello per il fratello, del figlio per il padre, è stranezza, è contraddizione, è ridurre ad interesse il disinteresse, ad egoismo la virtù e l'eroismo (1).

Movendo dal principio utilitario non si può moralmente essere obbligati ad eseguire la giustizia; perchè il giusto e l'ingiusto si riduce ad una mera quistione di calcolo, cioè di sapere quali siano i vantaggi e i danni che provengano dal praticare un'azione; e laddove i primi siano maggiori dei secondi, l'azione che si effettua è giusta, nel caso inverso è violatrice della giustizia; di conseguenza si ha diritto a vivere, ad essere indipendenti sol perchè ciò è utile; una nazione deve fare la guerra, la pace, secondo che proviene un'utilità, un vantaggio; e se

(1) Questa verità è oggi accertata nella scienza. V. Rossi, *Traité de droit penal*, t. I, p. 151, Mamiani, *Lettere a Mancini*, Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 102, che egregiamente lo dimostrano.

l'asservire un popolo, sacrificare uno stato più debole torna utile, si è nel diritto di farlo; perchè non esiste un'obbligazione morale, ma calcolo di utilità.

A fine di respingere gli attacchi lanciati contro il principio utilitario, si è cercato raddrizzarlo dai suoi partigiani e principalmente dal Bentham, sostenendo che non è l'utile egoistico, individuale, che bisogna tenersi di mira, ma l'utile generale, cioè del maggior numero; in guisa che, se un' azione è utile al maggior numero, dev' essere riguardata come virtuosa: uccidere l' innocente, sacrificare l' amico, il fratello, è un diritto, quando è utile alla maggioranza (1). Così ci troviamo nel diritto del numero, della forza; poichè l'utile della maggioranza dev'essere preferito a quello della minoranza, sol perchè è difeso e voluto dal maggior numero, dal più forte; il debole vi si deve arrendere, deve subirlo, perchè è privo di forza numerica, che il proprio utile faccia prevalere. Di più: ciò che la maggioranza giudica utile oggi, può domani ritenerlo dannoso, e ciò che si dichiara utile in Italia, può essere stimato dannoso in Francia; quindi il giusto e l'ingiusto deve sottostare alla stessa variabilità; in guisa che la giustizia di oggi può domani divenire ingiustizia, e ciò che è giusto in Italia, può essere ingiusto *al di là delle Alpi*. « Non è bisogno di molta discussione per provare che l'interesse del maggior numero, dice Belime, non sia la giustizia: che si pensi solamente a tutti i misfatti che si sono commessi sotto il pretesto del bene pubblico! Vi sono tradimenti, vi sono assassinii che la ragione di stato non abbia scusati? (2). »

Il sistema utilitario non tralascia di trovar proseliti anche fra i recenti pubblicisti. « Non si può at-

(1) Elvezio non esitò a dire: « Quando un vascello è sorpreso da lunghe calme, e la fame ha con voce imperiosa comandato di sorteggiare la vittima sfortunata, che deve servire di pasto ai suoi compagni; la si scanna senza rimorso. » Questo vascello è l'emblema della società. *Tutto è legittimo ed anche virtuoso per la salute pubblica.*

(2) *Philosophie du droit*, t. I, p. 59.

taccare questo principio, dice Carlo Compte, senza istantaneamente cadere in contraddizione (1). » Ma questi ammettono come principio del diritto non l'utile della maggioranza nè di tutto un popolo, ma l'utile dell' umanità; in quantochè la giustizia non può tornare a pregiudizio dell'umanità, e l' utile ed il giusto sono sempre in accordo; in guisa che la giustizia non è che utilità.

Il sistema utilitario in Italia da recente ha trovato un vigoroso atleta nel siciliano Barone d'Ondes Reggio (2); sebbene egli lo presenti sotto un aspetto affatto nuovo, dandogli la massima amplitudine, e fornendolo di tutti quelli svolgimenti che dal Bentham furono trascurati, poichè è comprensivo di tutte le utilità. Egli comincia dallo stabilire che la conoscenza di se stesso sia per l' uomo il primo certo vero (3) nel quale si contiene il primo vero della morale e del diritto. Dalla certezza della conoscenza del *me* deriva amore per il *me;* ed amore è sentire piacere ed è volere che suppone sempre piacere e dolore; perlocchè certissimi sono il piacere ed il dolore, i quali accompagnano la conoscenza del *me*, e ne determinano la volontà; quindi il piacere ed il dolore sono primo e certissimo vero. E siccome si vuol godere e non soffrire, si vuole essere felice e non infelice, ciò che reca piacere addimandasi utilità, la quale dirige l'attività umana, tanto nelle relazioni private, quanto in quelle pubbliche interne ed esterne od internazionali. Soli piaceri spirituali ed assenza di dolori formano la felicità degli esseri che non hanno corpo; piaceri spirituali e corporali ed assenza di dolori formano la felicità degli esseri composti di spirito e di corpo; di sorta che l'utilità degli uomini è spiritualità e materialità. «Quindi, egli dice, è

(1) *Traité de Legislation*, t. I, p. 272.

(2) V. *Introduzione ai principii delle umane società*, ed il *Discorso sulla necessità della istaurazione dei principii filosofici in generale, e dei morali e politici in particolare.*

(3) *Introduzione ai principii delle umane società*, Cap. I, Sez. § 1, p. 3.

umana utilità contemplare l'infinito, speculare il vero, cantare i fasti della patria, conseguire la gloria; umana utilità è il cibarsi, l'abbigliarsi, l'accasare, il sollazzarsi; umana utilità è l'amare il prossimo suo, cioè sentire piacere del piacer suo, e del dolore tanto dolersi, da sentir piacere nel proprio sacrifizio per sollevarlo, operando gli eroismi della carità; umana utilità è perdonare il nemico, piacere ignoto pria che l'evangelo lo avesse insegnato a provarlo, e che gli uomini dalla terra verso il cielo sublima (1). »

L'utilità presa in questo senso è dall'Ondes detta *utilità omnicomprensiva,* in quantochè in essa si comprendono i piaceri dell'anima e del corpo, della vita presente e della futura, ed è, per quanto mira all'attività umana, fondamento del diritto; perchè giustizia per lui importa utilità, ingiustizia, danno. Se la giustizia, ei dice, non producesse utilità, felicità, a che praticarla? La mente umana non può concepire giustizia senza felicità: se un'azione non merita rimunerazione, manca la ragione di essere praticata (2).

Il principio dell'utilità di Bentham differisce da quello dell'Ondes, in quantochè il primo difetta del piacere del sacrifizio, dell'amore per il nemico etc., che si riscontrano in quello dell'Ondes, dove è anche respinta la prevalenza dei piaceri del corpo a quelli dello spirito. Non per tanto la teorica utilitaria di Ondes, malgrado sia purificata, non sfugge alla più gran parte degli attacchi ai quali soggiace quella benthamiana; perchè, quando si resta paghi ad erigere l'utile a principio di diritto sia nazionale o internazionale, senza determinare precedentemente il vero bene dell'uomo e delle nazioni, non si può mai stabilire il diritto e la giustizia, e si perviene a giu-

(1) *Op. cit.*, p. 16.

(2) V. *Lettera del Barone d'Ondes al Marchese Gustavo di Cavour* inserita nel *discorso sulla necessità della instaurazione dei principii filosofici in generale e dei morali e politici in particolare,* p. 114, 115.

stificare qualunque abuso, sol perchè se ne dimostri l'utilità. Nè ammettendosi che l'utile sia sempre in accordo col giusto, si può venire alla conseguenza che la giustizia si risolva nell' utilità; perchè l'una e l'altra restano distinte: un' azione intanto è giuridica, in quanto è conforme a giustizia, non perchè produce utilità. « Quando io dico tale è il mio interesse, osserva Reid, non annunzio lo stesso di quando affermo tale è il mio dovere. Se il mio dovere e il mio interesse ben compreso mi prescrivono la stessa condotta, le due nozioni restano sempre distinte; l'interesse ed il dovere sono entrambi motivi razionali di azione ma d'una natura del tutto differente (1). »

L' errore fondamentale degli utilitarii sta nello scambiare l'effetto con la causa. La felicità non può essere altro che un risultato, che una conseguenza della giustizia, non la giustizia istessa: l'utilità non costituisce la ragione, il principio della giustizia, ma dev' essere solamente l' effetto. Si può dire che fra l'utile ed il giusto esiste un' armonia prestabilita, che insieme li rannoda, ma non li confonde, come la causa, benchè sia legata all'effetto, non è l'effetto istesso, ma ne resta sempre separata e distinta. Quindi stranamente si è voluto il giusto risolvere nell'utile, traendo partito dal non trovarsi l'uno con l'altro in antitesi, e dall' incontrarsi accompagnati. In tutte le azioni bisogna esaminare se esse sieno conformi a giustizia; l'utilità che dalle stesse scaturisce, deve essere riguardata come effetto che da quella può derivare, ma che non è la giustizia istessa.

Il diritto poggiandosi sull'utile, non può mai generare obbligazione; perchè, come bene osservò il Barbeyrac, « Ognuno è libero di rinunziare al suo vantaggio, fin tanto che nulla èvvi che ne lo impedisca, fin tanto che non vi sia altra persona interessata di farlo non agire contro i suoi interessi, e che abbia diritto di esigere ch'egli li procuri (2). »

(1) *Essais* III, part. III, chap. 5.
(2) V. Le note a Puffendorf, p. 471 e 472.

Ma il giusto dev'essere eseguito malgrado la variabilità delle tendenze, delle inclinazioni e dei desiderî umani. Un altro errore degli utilitarii sta nel non ammettere altro bene che quello soggettivo, mentre esiste un bene oggettivo, indipendente dai beneficii che possa produrre all'uomo; e se al bene oggettivo va spesso congiunto quello soggettivo, è un' unione che non li confonde, e li riduce alla stessa cosa, perchè essi restano sempre distinti.

Il sistema dell'utile da qualunque lato si contempli, non offre un principio certo ed incontrastabile; nei rapporti individuali può condurre all' egoismo, in quelli fra governanti e governati può dare origine al dispotismo, ed in quelli internazionali può riuscire a legittimare tutti gl' inganni, tutti i soprusi e le violenze che uno stato oserebbe consumare in danno di un altro.

VI.

In Italia il Vico, genio solitario e grande, come lo chiama il Lerminier (1), in Francia il Cuiacio e più tardi il Montesquieu esponendo la storia reale dell'umanità ed il suo destino razionale, aveano gettate le basi della scuola storica. In tempi a noi vicini in Inghilterra il Burke, quantunque partigiano della teorica del contratto (2), disse non potersi il diritto stabilire *a priori*, ma essere il frutto della esperienza, sostenendo che le istituzioni e le leggi che col tempo possano divenire non più rispondenti ai bisogni dell'umanità, devono essere corrette da se medesime, senza intervento della volontà arbitraria dell'uomo. Gli stessi principii furono svolti da Hugo a Gottinga e da Savigny a Berlino, improntandoli d'un carattere sistematico e scientifico; e così fu stabilita la scuola storica, la quale volle fare scatu-

(1) *Introduction general à l'histoire du droit*, p. 207.

(2) Sebbene concepita diversamente di come si era precedentemente esposta. (V. Buss, *Storia della scienza del diritto e dello stato.*)

rire il diritto dalla realtà oggettiva storica. Secondo questa scuola il diritto non è una creazione volontaria e riflessa, ma nasce presso i popoli come la lingua, i costumi, e si sviluppa come una pianta: la società è un corpo naturale, che vive e si svolge sotto varii aspetti, frai quali rinviensi quello del diritto; l'origine di questo svolgimento sfugge alla storia. Primitivamente nella infanzia dei popoli il diritto si forma quasi per istinto, non è espressato con formole determinate; ed alla stessa guisa che gli uomini parlano prima di formare la grammatica, il dritto si manifesta prima coi *simboli*, poscia col *linguaggio*, e tardi con la coscienza riflessa dei giureconsulti. In modo che ogni diritto si forma coi costumi i quali quando sono generalmente comuni, lo elevano a *consuetudine*, e solo tardi è perfezionato dai giureconsulti. Tutto ciò si opera mercè una forza latente, che agisce tranquilla e serena, e che introduce con gradazione gl'immegliamenti reclamati, appena se ne manifesta il bisogno.

La scuola storica, quantunque abbia concepito il diritto come indipendente dalla volontà umana e da un aspetto oggettivo, pure errò per averlo voluto indagare nelle tendenze istintive dei popoli, che si manifestano nella storia, invece d'investigarlo nei principii razionali. Rese essa un gran beneficio all'umanità nell'avere invocato la storia come una delle forme con le quali l'umana natura si manifesta, e così spinse a studiare il passato per meglio conoscere il presente; però gli effetti benefici della storia esagerò, volendo tutto da questa derivare; ed invece di ritenerla come un mezzo rivelatore della natura umana, la dichiarò fondamento del diritto. Essa confuse l'influenza che esercitano i fatti nell'applicazione dei principii razionali di giustizia con la giustizia istessa; in guisa che questa fu improntata dalla stessa variabilità che accompagna la storia. Questa scuola sconobbe nell'uomo il carattere razionale della sua libertà, e lo aggiogò sotto il peso di un puro fatalismo; respinse i principii assoluti ed invariabili di

giustizia, e sostenne dovere il diritto mutare e seguire la variabilità dei costumi e dell'umana cultura; perchè per essa il giusto e l'ingiusto non esistono *a priori*, ma allorchè un fatto esiste, bisogna subirlo.

Certamente le condizioni storiche e politiche esercitano influenze transitorie nell'applicazione dei principii fondamentali di giustizia, che devono adattarsi alla differente condizionalità storica degli esseri ai quali si riferiscono; ma questi principii restano invariabilmente identici in tutte le epoche. L'esperienza e la storia sono incapaci a formare il diritto; perchè ci riferiscono leggi giuste e più frequentemente precetti iniqui; ci narrano la schiavitù, il dispotismo, la strage, il saccheggio, la tortura, l'inquisizione, il terrorismo, i roghi, la notte di S. Bartolomeo e gli annegati nella Loira; ci ricordano lo spartimento della Polonia e la carnificina dei greci, le sciagure italiche e quelle di Danimarca spesso sanzionate coi trattati. La storia e l'esperienza entrambe sono contradditorie e variabili: ciò che fu creduto giusto ieri non è più accettato oggi, e viceversa; nè solo s'incontra contraddizione successiva, ma anche simultanea; perchè le leggi di una nazione non sono accettate da un'altra nella stessa epoca, e le leggi internazionali che reggono fra varii stati, sono respinte da altri che diversamente regolano la loro attività. Quale sarà la giustizia, il diritto? Quello di ieri o quello di oggi? Quello di Francia o quello d'Inghilterra? Quello della confederazione elvetica o quello degli Stati Uniti d'America? Quello accettato dalle potenze europee nei loro rapporti internazionali, o quello adottato da quelle americane, da quelle asiatiche?... Bisogna l'intervento di un'altra facoltà che determini la scelta, che dia ad uno anzichè all'altro la preferenza; e se li giudica tutti cattivi, respingerli interamente, e fondarlo secondo i principii di ragione.

VII.

Contro i principii sostenuti della scuola storica in

Germania lottò un'altra scuola che volle congiungere la filosofia alla storia. Fichte nel suo idealismo soggettivo avea stabilito l'*io* come potere dal quale si origina l'ordine fisico e quello morale, ed esagerò il principio dell'autocrazia individuale; però riconobbe l'*io* assoluto come ragione di tutti gl'*io* individuali. Schelling volendo elevarsi al di sopra dell'idealismo soggettivo, disse che l'*io individuale deve divenire io universale*, cercò concepire l'essere assoluto, Dio come identità suprema, che si manifesta sotto due forme: come mondo ideale, spirito, come mondo materiale, natura, e stabilisce così l'ordine morale e l'ordine fisico. Da ciò Hegel concepì l'idea che tutto l'universo sia un organismo nel quale ogni parte trovasi in rapporto con tutte le altre; di modo che l'individuo considerato dapprima isolatamente fu contemplato nei suoi rapporti con la famiglia, con lo stato, da cui non può emanciparsi, perchè membro integrale di un tutto morale, creato dal volere divino, che si manifesta con la *volontà universale*, la quale fu sostituita alla *volontà generale* del Rousseau e messa a fondamento del diritto. Così credè Hegel conciliare l'idealismo di Fichte col sistema dello *assoluto* di Schelling per dar nascimento all'*idealismo assoluto*.

Hegel concepisce Dio come un essere che si sviluppa fatalmente per una serie indefinita di gradi nelle varie sfere dell'universo, ed esiste necessariamente per sè stesso, ed è lo spirito del mondo. Gli uomini, le cose animate o inanimate, che compongono la creazione, non sono altro che modificazioni svariate, manifestazioni differenti di quest' essere unico, il quale esiste *in se*, per i suoi attributi ontologici, si manifesta fuori di se come *natura* e come *spirito*, e va sempre più conoscendo se stesso; perchè è un Dio — progresso che sempre più conosce e perfeziona se medesimo. In questa manifestazione l'essere assoluto divenuto spirito oggettivo si presenta come volontà libera universale: or la volontà libera si effettua mediante il diritto; quindi il diritto è la libertà attuata.

« Il Diritto per Hegel, osserva Belime, nella sua corsa a traverso i secoli non è che uno sviluppo, un'evoluzione di momenti transitorii nella genesi dell'assoluto. Tutto è necessario, il male come il bene; le istituzioni le più deplorabili devono considerarsi come un grado per arrivare al meglio. Da ciò la massima hegeliana: *tutto ciò che esiste è razionale, tutto ciò che è razionale esiste* (1). »

Lo spirito del mondo è individualizzato nei varii stati che trovansi indipendenti gli uni dagli altri. La sovrana indipendenza è il bene più grande che gli uomini possano godere; quindi il conservarla a costo di qualunque sacrifizio è il primo dovere di ogni cittadino. La guerra per Hegel non è un male assoluto, ma bensì è necessaria alla vita dell'umanità; perchè per l'azione della guerra è conservata la sanità morale delle nazioni, alla guisa stessa come il soffiare dei venti, lo scrosciare della tempesta, l'infuriar dell'uragano sono necessarii all'oceano per non farlo impaludare. La pace perpetua quindi è un ideale a cui non si potrà mai pergiungere; perchè ogni stato costituisce un'individualità che contiene l'idea di negazione, e dee crearsi un individuo opposto, un nemico: le leghe, le alleanze non fanno altro che allargare il cerchio individuale, ma si creano sempre un opposto. Le aberrazioni degli utopisti sono perennemente smentite dalle lezioni che fornisce la storia.

Lo scopo del concerto degli stati per Hegel è l'esecuzione dei trattati; tuttavia le loro vicendevoli attinenze essendo fondate sulla loro sovranità, vivono nello stato d'indipendenza naturale: i loro diritti non sono garantiti d'alcun potere sovrano, e non hanno altro giudice supremo che Dio.

Ciò che reca impressione nel sistema hegeliano, preparato da Schelling e continuato da Hegel con stringente forza speculativa e dialettica, è l'aspetto universale obbiettivo sotto il quale egli considera le

(1) *Philosophie du droit*, t. I, p. 23.

principali istituzioni ed il diritto: elimina la volontà individuale e generale, respinge la pura libertà soggettiva, dichiara gl' individui organi di uno spirito supremo che forma e trasforma tutto ciò che esiste nella società; ma stranamente riguarda Iddio come un essere che si estrinseca a traverso il mondo per giungere alla conoscenza più chiara di se, il che è carattere degli esseri finiti. La nozione del diritto data da Hegel è molto vaga, e mena al fatalismo; perchè non può esistere *libertà attuata* per esseri che sono organi, strumenti dello spirito universale, e non vere personalità ma semplici fasi del graduale sviluppo dell'assoluto, momenti, secondo afferma uno scrittore, della personalità che Dio acquista al termine della sua evoluzione. Lo stato poi assorbe tutte le individualità che lo compongono, penetra inquisitoriamente da per tutto, è il Dio presente, è il sovrano assoluto. Qui il panteismo di Hegel diviene panteismo politico. È strano in fine che la guerra sia una necessità della vita degli stati, e così l'uomo perda financo la consolatrice speranza che possa col tempo verificarsi il regno completo della giustizia e del diritto.

I sistemi dei pubblicisti alemanni generalmente riposano sull'astrazione. Attingendo tutto dal *me* interiore sia per la ragione, sia per il pensiero attivo, tutto ciò che non proviene dal *me*, non è riconosciuto, ed è perciò senza valore. Essi non considerano l'uomo tale qual è, secondo si manifesta per la propria natura; e quindi i loro sistemi restano concepimenti ideali, privi di pratica esistenza, dalla storia contraddetti.

Gli errori del sistema hegeliano sono oggi generalmente riconosciuti. Il panteismo di Hegel menò al panteismo politico; e staccandosi l'elemento soggettivo di Fichte dallo assoluto di Schelling, ebbe nascimento una scuola recente, ma troppo presto caduta in discredito, ed oggi respinta generalmente, per la quale facendosi un'esagerazione della libertà ed autonomia personale, si venne agli errori del

socialismo e del comunismo generalmente riconosciuti.

VIII.

Teorie più esatte sui principii fondamentali del diritto si sono professate in Italia, dove Gentili fu il precursore di Grozio e di Puffendorfio, Gravina e Vico degli altri filosofi e pubblicisti più rinomati di Europa. Quell'altissimo ingegno del Vico avea dimostrato il diritto fondamentarsi sul giusto preso nella sua unità, cioè l'unità delle idee del genere umano concernente le cose: il diritto è verità eterna ed immutabile in ogni luogo ed in ogni tempo; e Dio è principio tanto della vera religione quanto del vero diritto e della vera giurisprudenza; quindi i principii di essa si deducono dalla umana natura, che trae suo principio dal vero Dio.

Terenzio Mamiani ripigliando il principio del Vico, e rinvigorendo le idee tradizionali della italica sapienza, attinse la scienza filosofica *alle pure fonti platoniche*. Osservando che il diritto non può essere solidamente fondamentato senza attingere alla morale filosofia, e respingendo con molta ragione il senso morale o quello comune, come non idonei a presentare esatti e ben definiti principii, tutto riduce alla ricerca del bene assoluto, il quale è realtà obbiettiva, differisce dall' assoluto di Schelling e di Hegel, e non dipende dallo elemento soggettivo di Kant e di Fichte. La morale ed il diritto, secondo l'illustre italiano, mirano allo stesso scopo, cioè alla *maggior partecipazione del bene assoluto;* e quindi il diritto è una specificazione della teorica morale suprema. Le leggi che regolano gli atti umani in tutte le varie relazioni altro non sono che i componenti l'ordine morale, a cui conformando la propria attività, si giunge *alla maggiore partecipazione del bene assoluto*.

Il Mancini muovendo pure dal bene assoluto come realtà obbiettiva, e respingendo il predominio della

morale sul diritto, osserva essere l'uomo composto di spirito e di materia; e quindi, come un essere morale e sensibile, doversi distinguere due specie di beni l'uno assoluto, e l'altro sensibile e finito, due mobili della umana volontà, la ragione ed i sensi; quindi due leggi regolatrici l'umana attività, cioè la morale ed il diritto.

Nondimeno è da osservare che il *bene* preso come fondamento del diritto fornisce una idea molto vaga di esso; poichè, quantunque il bene sia materia del diritto, pure è lo scopo, è la meta a cui tende tutta l'umana attività; e perciò un tal principio è comune a tutte le discipline morali, le quali al bene si riferiscono da punti differenti; e queste discipline quantunque non sieno in contrasto, pure stanno sempre distinte. Perlochè, affine di stabilire un principio esatto come base del diritto, è d'uopo partire da un'idea più precisa e determinata, la quale riassuma e compendii le basi fondamentali della legge giuridica in genere, e di quella internazionale in ispecie.

Esiste il bene oggettivamente, senza dipendere dal fatto dell'uomo, il quale non lo crea nè lo distrugge. Questo bene è la meta verso la quale l'uomo anela instancabilmente in tutta la sua attività, e per tutte le sue relazioni, e trova nella sua coscienza l'*imperativo categorico* che gl'impone di dirizzare la sua attività verso il fine anelato. Però il bene non è l'utile nè il giusto, non il vero nè il bello, non l'onesto nè il lecito, ma è tutti questi elementi presi insieme e rannodati in una sintesi che tutti li comprende, e li rappresenta nella loro unità di vedute. Quindi tutte le leggi, che compongono l'etica, l'estetica, l'economia, il diritto etc., hanno per contenuto e per iscopo il bene preso da un aspetto esclusivo: l'estetica prescrive le norme che al bene conducono per quanto in esso si contiene di bello; l'economia per quanto vi si trova di utile; la morale per quanto riguarda l'onestà delle intenzioni; il diritto per quanto vi si manifesta di giusto. Tutte queste leggi sono come i raggi di un circolo che conducono

nel centro di esso, ove si ritrova il bene, ma vi si dirizzano per sentieri differenti, che non si contrastano, e non s'incontrano se non nel punto di arrivo, ove si rannodano tutte insieme nella consecuzione del bene. Da ciò segue che assumere il diritto come fondamentato sul bene è giusto pensamento, ma troppo generale; perchè non proscrive con precisione l'aspetto dal quale il bene vuolsi considerare.

IX.

Dopo aver esposti i principali sistemi dei pubblicisti, e notato quanto di vero negli stessi si rinvenga nel determinare quale sia il fondamento del diritto in generale e di quello delle genti in particolare; muovendo dal principio che il bene esista obbiettivamente e sia contenuto della legge giuridica, credo osservare che, relativamente al diritto, il bene si risolva nel giusto; e quindi il giusto essere il vero fondamento della legge giuridica. Credo così poggiare il diritto sopra una base determinata e precisa; giudico l'utile essere la conseguenza, l'effetto del giusto il quale sempre in armonia coll'utile rimane; perchè causa ed effetto sono sempre congiunti, e non stanno mai in contrasto.

Il giusto però si compie rispettando la personalità giuridica degli esseri umani, che sono naturalmente spinti a conservarla ed esplicarla; onde con maggior precisione può dirsi: il diritto fondarsi sul *rispetto della umana personalità*, e la legge giuridica contenere il bene, per quanto si riferisce al riconoscimento della umana personalità. E siccome il diritto ha in mira il rispetto della personalità umana per quanto riguarda l'attività esterna dell'uomo, lasciando al solo dominio della morale quella interna, a fine di eliminare qualunque confusione, deve dirsi che il diritto abbia in mira il *rispetto esteriore della umana personalità*, riguardandola in tutte le differenti relazioni in cui essa può trovarsi, sia dentro i consorzii civili, sia nelle relazioni

internazionali, che fra questi consorzii possano manifestarsi; e dovendo la umana personalità conservarsi e perfezionarsi, svolgersi, cioè esplicarsi, deve a ciò tendere il diritto.

Dall' anzidetto si può con ragione conchiudere: essere materia del diritto il *bene* come giustizia, l'utile come conseguenza della giustizia, l'onesto come in armonia con la giustizia; ma tanto l'utile, quanto l'onesto sfuggire al dominio del diritto. E dovendosi il giusto compiere, il diritto deve fornire le norme regolatrici gli atti umani per ottenere *il rispetto esteriore, la conservazione ed esplicazione della umana personalità,* e perciò comporsi delle condizioni che a tal rispetto sono necessarie.

Adottando questo principio è completamente espressa l'idea di diritto, è segnata la distinzione fra questo e la morale, perchè parlasi di personalità *esteriore;* sono sfuggite le censure nelle quali sono inciampati gli altri sistemi, e si esprime quanto di vero in essi si contiene.

X.

Il cennato principio domina il diritto in tutte le sue parti: regge nel diritto privato, perchè mira al rispetto della personalità nei rapporti privati, ed in quello pubblico interno, perchè ha per oggetto la conservazione ed esplicazione della personalità giuridica dello stato e dei privati rispetto il medesimo. Domina nel diritto penale e segna i confini della pena, denotando i beni di cui l'uomo non può nemmeno per malefizio essere privato, quando vengono a violare la personalità giuridica. Infine domina nel diritto internazionale; perchè il rispetto della personalità, non solo deve essere considerato nelle relazioni private, ma in quelle altresì di nazione e nazione. E che cosa è una nazione se non una personalità collettiva? Or il rispetto di tale personalità è il fondamento del diritto delle genti; e siccome tali personalità sono nazionalità, il principio di naziona-

lità è riconosciuto come il fondamento del diritto internazionale. Il principio è sempre lo stesso: *la personalità umana: la nazionalità* non è altro che una forma, una specificazione sotto la quale essa si manifesta. È perciò che ho cominciato dallo stabilire il principio generale del diritto, per aprirmi più facilmente la via a conoscere il principio speciale del giure delle genti.

Le nazionalità, come in altro luogo sarà distesamente enunciato, sono quelle moltitudini di famiglie naturalmente congregate dal sentimento, dalla coscienza di nazionalità, le quali non dalla forza, dalla violenza sono strette entro il cerchio sociale, ma da natura, che le palesa e l'informa essere membri della stessa famiglia, derivate dagli stessi genitori, riunite entro un territorio comune, che riguardano come loro patria, alla quale sono, direi quasi, istintivamente attaccate.

Osservisi la superficie del globo, e si troverà divisa geograficamente e politicamente in tanti diversi stati, distinti per territorio, circoscritti fra determinati confini, aventi leggi proprie, sottostanti ad un'autorità sovrana, che ha in mira attuare la legge giuridica. Questi stati hanno una vita propria ed indipendente, hanno relazioni scambievoli, dove i loro interessi si armonizzano, la loro vita si accomuna, ed agiscono collettivamente, cioè esercitano un'attività che interessa tutta la comunità, come disse l'Aquinate, e con forze collettive estrinsecata. Gli stati così considerati rassembrano alle famiglie, che compongono una città, che da una parte hanno vita ed interessi proprii, e dall'altra hanno vita ed interessi in comune con le altre famiglie concittadine con le quali stanno in relazioni. Or alla stessa guisa come l'attività estrinsecata dai privati è regolata da leggi private che hanno per base il rispetto della personalità privata famigliare, l'attività delle nazioni, che sono le più vaste famiglie, sottostà a leggi giuridiche internazionali, che hanno per iscopo

il rispetto delle personalità nazionali e perciò delle nazionalità.

Vero è che non tutti gli stati costituiscono delle nazionalità, cioè non tutti sono secondo natura costituiti; perchè non tutti i popoli che dallo stesso vincolo nazionale si sentono congiunti, sono riuniti nello stesso amplesso sociale, ma per nequizia dei despoti del mondo disgregati e sciolti dai loro connazionali, e per soprassoma, non di rado ad altri popoli violentemente aggiogati, verso i quali non hanno affetto nazionale, talmente a membri di famiglie del loro domestico focolare strappati ed in profano connubio avvinghiati con altre famiglie che non sono le proprie; e invece di sorgere amore ed affetto con quelle, non esiste che screzio, discordia, ira, inimistà. Però questo è uno stato transitorio delle genti, che dovrà tosto o tardi cessare; perchè i popoli molte battaglie hanno combattuto per la conquista delle loro nazionalità, ideale al quale si appressano a passi di gigante, e verso cui tendono tutti i popoli civili, per ottenere quella pace che invece di formare, come fu detto da Hegel, lo stagnamento della vita degli stati, germinerà maggior rigoglio e fortuna dei medesimi. Queste agglomerazioni contro natura ed in violazione del principio di nazionalità, quantunque appena meritino il nome di stati, costituiscono sempre personalità giuridiche collettive; perchè risultano dalla riunione di più uomini, e sono quindi subbietti di diritto, dovendo la loro personalità giuridica essere rispettata, per lo esercizio dei proprii diritti, frai quali primo si scorge quello per la conquista della loro nazionalità a cui naturalmente tendono. Di guisachè nel principio del rispetto delle nazionalità non solo si rinviene la base del diritto per le nazioni propriamente dette, ma per quelle società politiche altresì, che non costituiscono delle nazionalità.

XI.

Il principio supremo del diritto scaturiente dalle

nazionalità è lume e guida dei diritti degli stati, del giusto e dell'ingiusto nei rapporti internazionali, stabilendo essere a giustizia conforme ciò che si adegua alla conservazione ed esplicazione delle nazionalità, ed invece è ingiustizia ciò che le osteggia, le recide, le annichila. Da esso scaturisce il diritto di autonomia ed indipendenza, dovendo pel rispetto delle nazionalità esistere negli stati un governo e leggi proprie, uscite dalle loro viscere, e non imposte da qualunque despota straniero. Eliminato resta l'intervento di uno stato straniero nei conflitti che possono conturbare un popolo, essendo conseguenza del rispetto delle nazionalità che ogni stato deve da se solo decidere le proprie controversie interne. Libera facoltà ai popoli è concessa di aggregarsi e separarsi secondo le nazionalità, quindi debellati quei governi che con la forza le congregazioni naturali dei popoli impediscono, conformi al diritto quei rivolgimenti che hanno in mira il volontario acquisto delle nazionalità, e condannate quelle guerre mostruose che le osteggiano.

Dalla conservazione della nazionalità trae origine negli stati il diritto di adoperare tutto ciò che necessario si manifesta alla propria conservazione; quindi diritto alla difesa, al possesso dei mezzi difensivi, e perciò di una armata di terra e di mare, di armi e fortilizii, di flotte e mezzi guerreschi, sin quando sono richiesti dallo stato in cui trovasi il genere umano. Per conservarsi sono gli stati altresì nel bisogno di un territorio circoscritto fra determinati confini, dentro il quale non si eserciti altro impero oltre quello dello stato. Dal principio di nazionalità deriva l'uguaglianza giuridica delle nazioni, ch' essendo personalità giuridiche collettive, sono tutte eguali tipicamente, sebbene modalmente possano divenire disuguali in tutto ciò che non costituisce la negazione della personalità nazionale, cioè sono nel possesso, come disse il Romagnosi, della eguale inviolabilità.

Il principio di nazionalità rettamente inteso ha in

mira eliminare l'egoismo politico delle nazioni, le quali sono obbligate a persuadersi non poter conseguire il loro bene, violando le altre nazionalità; all'equilibrio politico poggiato sulla mutabile base dell'uguaglianza materiale, sia geografica o statistica, tende a sostituire una base più solida e meglio cementata, quale si è la circoscrizione internazionale del globo secondo le nazionalità; rende possibile la libera ed armonica coesistenza di tutti gli stati grandi e piccoli, deboli e forti, ricchi e miseri, se pure tali differenze potranno esistere in una larga base; aborre i vasti imperi e le conquiste; ed i bisticci diplomatici generati da cupidigia di potere e da libidine di dominio restano annientati e derisi, le guerre rare e meno micidiali; se pure la pace perpetua di tutti i popoli non dovesse abbracciarli in un amplesso cosmopolita internazionale federativo, riconoscendosi tutti, come parti di una sola organica unità che è il genere umano.

XII.

Il diritto internazionale marittimo trova base nel principio di nazionalità, il quale proclama l'indipendenza e libertà dei grandi mari; perchè una nazione non può comprendere nel suo territorio gli oceani che sono un elemento incapace di occupazione ed inesauribile; quindi non può ad alcun popolo appartenere; perchè nessun popolo può insignorirsene, difenderlo, escludendone l'accesso agli altri. Tutti i popoli invece possono solcarlo contemporaneamente, cavarne gli utili di cui è suscettibile, senza che i benefici ottenuti da uno riescano nocivi agli altri i quali possono nello stesso tempo rivolgerlo a loro vantaggio. Quindi i grandi mari restano indipendenti da qualunque dominio esclusivo di alcuno Stato, servono a tutti come mezzo di comunicazione celere, poco dispendioso e facile fra le varie nazionalità, ed insieme le riuniscono nella grande società cosmopolita, nella grande città, detta dal Volfio *Civitas ma-*

xima. I mari territoriali invece, quelli interni, quelli chiusi, i golfi, le rade, le baie, i porti, i laghi, i fiumi essendo elemento necessario al territorio delle nazionalità, restano sotto il loro dominio, almeno dentro i limiti segnati delle nazionalità, e per quanto è di bisogno alla esistenza delle medesime; in guisa che il loro diritto può in certo modo limitarsi alla sola giurisdizione.

Il principio di nazionalità è ancora la base del diritto internazionale privato; perchè ogni nazione deve godere il libero esercizio della sua autonomia, e quindi ha diritto di stabilire le leggi positive interne, imporle a tutti coloro che risiedono dentro il territorio nazionale, sia diffinitivamente o di passaggio, siano nazionali o stranieri, e far sottostare alle sue leggi i beni che compongono il suo territorio, qualunque sia la persona a cui appartengono. Lo straniero che trovasi dentro il territorio nazionale, come ha il dovere di rispettare la personalità giuridica dello stato, ha diritto di ottenere il rispetto della propria; perchè egli costituisce una personalità giuridica, che è *monade* componente una nazionalità straniera, ed è amorosamente seguito dal suo statuto personale, la violazione del quale offende non solo la personalità privata, ma anche la nazionalità straniera alla quale egli appartiene. Secondo le differenti nazionalità è determinata la legge che deve imperare nel conflitto di varie legislazioni, sono indicati i tribunali che devono procedere nelle quistioni civili o per la punizione dei reati; e mercè l'estradizione è ristretta la ritirata al delitto, ed il malfattore perseguitato dovunque, è punito.

XIII.

Quanto di vero contengono i varii sistemi sovra esposti in ordine al fondamento del diritto, si trova compreso nella formola sopra espressata. A coloro che stabiliscono *Dio* essere fondamento del diritto, può dirsi che l'essere supremo sia la causa prima

di tutto ciò che esiste, il grande geometra dell'universo, il creatore degli uomini e delle nazioni; onde bellamente disse il Mamiani: opera divina sono le nazionalità: colui che stabilì l'ordine fisico, quello morale e quello giuridico, e quindi la legge giuridica conformemente a giustizia e verità; ma questa legge, come norma internazionale, non può derivarsi che dalle nazionalità. Il *bene* forma la materia, il contenuto del giure delle genti, non preso in tutte le sue parti, ma ristretto per quanto è necessario al rispetto delle nazionalità. Questo principio include il *bene sensibile*, l'*utile*, ma lo subordina ad un principio esclusivo, predominante, immutabile, quale si è quello della giustizia, per la quale il rispetto della nazionalità è indice e lume di ciò che è giusto ed ingiusto, riguardando l'utilità e la felicità come una conseguenza della giustizia. Coloro che vaneggiano sull'esistenza di un contratto primitivo, originario, fattore delle nazioni, non trovano essi nel vincolo che rannoda la nazionalità quel legame che nel contratto volevano rinvenire? Se non che, essi ricorsero ad un mezzo artificiale, giudicando la società stato contro natura, ed io invece la riguardo come naturale, e questo vincolo credo generarsi naturalmente nella coscienza dei popoli. Ai propugnatori della scuola storica può dirsi che la natura delle nazionalità si manifesta mediante la storia. Il principio di *sociabilità* è anche contenuto in quello di nazionalità; perchè questa non può esistere senza la tendenza degli uomini alla sociabilità; ma la sociabilità sola non basta a costituire la base del diritto. La teorica della *coesistenza delle libertà* non è eliminata; perchè stabilendo le nazionalità, si consacra la libertà di tutte le persone giuridiche dentro i limiti segnati dal principio di nazionalità, che dichiara giusto ciò che al rispetto della personalità giuridica nazionale si uniforma. A coloro in fine che vogliono far derivare il diritto dagl'istinti, dai sentimenti, dalla coscienza, dall'intuito, dalla ragione ben può rispondersi che questi mezzi percet-

tivi ci guidano e spingono al rispetto delle nazionalità e della personalità giuridica dell'uomo in tutte le sue svariate forme e relazioni nelle quali può trovarsi.

XIV.

Il principio di nazionalità adunque è il fondamento del diritto delle genti; perchè uno il soggetto del diritto, le nazionalità; uno è lo scopo del diritto, il riconoscimento delle nazionalità. È violazione del diritto internazionale ogni offesa alle nazionalità. Il rispetto della propria nazionalità porta il riconoscimento delle nazionalità straniere; perchè l'attuazione della propria nazionalità contiene virtualmente il riconoscimento e l'attuazione di quelle straniere; perchè la conquista si oppone all'esistenza della nazionalità propria; perchè vasti imperi affogano nel loro gorgo le nazionalità, avvinghiandole con nazionalità straniere. Adunque sul principio di nazionalità si raggira tutto l'edificio del giure internazionale; e lo svolgimento di questo principio, traendone le più remote conseguenze, forma il diritto internazionale, assicura la pace dei popoli, bandisce l'arbitrio dei potenti, abbatte la presuntuosa albagia dei diplomatici, annienta l'iniqua teorica dei fatti compiuti, sconfigge il dominio della forza, stabilisce un reggimento giuridico internazionale e proclama la libertà dei popoli.

Nazionalità è il compendio di tutto il diritto delle genti; nazione e non stato è la *monade* razionale della cosmospolitia razionale. Cercate nello stato, osserva il Mancini, i principii del giure internazionale, e voi sarete condotti a non rispettare l'uomo e le sue facoltà, ma il governo dal quale dipende; e quindi non vi crederete giuridicamente astretti ad accogliere nel vostro seno il selvaggio che reetto da ogni civile comunanza si asila nella vostra patria. Ingaggiata la lotta fra gli stati, essa si estende a tutti i cittadini, ed il privato resta bersaglio del

governo nemico. Cercate nello stato i principii della legge internazionale, e voi troverete il governo creato dalla forza brutale e da essa difeso, la giustizia originarsi nelle volontà dei reggitori internazionali, i popoli essere incapaci di diritto, e a guisa di mandre, di greggi, di giumenti possono essere spartiti e segregati, congiunte in odioso connubio nazionalità calcitranti, anzi frantumate, e tutte poi commiste con elementi eterogenei, traendo vita di lotte, di screzii, di discordie sotto il dominio della forza e dell'arbitrio, dal quale non può originare che il più mostruoso reggimento internazionale.

—=—

CAPITOLO TERZO

Fonti del Diritto Internazionale

SOMMARIO

I. Fonti dirette del diritto internazionale. — II. Fonti indirette del diritto internazionale.

I.

Il determinare le fonti del diritto internazionale è una conseguenza di quanto ho già dimostrato. Si è detto che la legge giuridica non è umana creazione, ma è invece stabilita da Dio che è legislatore universale di tutti gli esseri, che questa legge si rivela negli attributi essenziali della umana natura, ed è conosciuta mercè la ragione (1); questa legge quindi è la prima diretta fonte del giure internazionale, come di tutti i rami del diritto. Caddero perciò in errore quei pubblicisti, come Moser, Rachel ed altri i quali negarono essere la legge razionale sorgente del diritto; perchè credettero questa mal ferma e dubbia, dicendo: è nei principii di Hobbes o in quelli di Grozio, Puffendorfio o di altri pubblicisti che dobbiamo riconoscerla? Però non sono le opere dei pubblicisti che rivelano tale legge, ma la mente dell'uomo contemplatrice e ragionatrice, dopo averla derivata dalla natura degli esseri umani congregati in nazionalità.

La Legge naturale giuridica razionale può essere rivestita di una forma secondaria, mercè l'opera del legislatore. Gli stati e le nazioni sono i legislatori che stabiliscono per loro stessi le leggi in-

(1) V. *Introd.*, cap. I, § VII.

ternazionali positive che deggiono governarli. Queste leggi si rivelano o sotto la forma di trattati, o sotto quella di consuetudini internazionali; quindi i trattati e le consuetudini formano la seconda fonte diretta del giure delle genti.

Il diritto positivo interno dei varii popoli è del pari sorgente del diritto internazionale, per quelle parti che stanno con lo stesso in relazione; il diritto civile, per quella parte che regola la capacità civile degli stranieri, le formalità degli atti, il loro diritto di possedere, di contrattare, la esecuzione degli atti giudiziarii e stragiudiziarii e delle sentenze emesse in estero territorio; il diritto commerciale, per quanto si riferisce alla capacità, al commercio continentale e marittimo degli stranieri; il diritto penale, per ciò che riguarda la punibilità di reati commessi da nazionali in estero territorio, o da stranieri dentro lo stato; il diritto amministrativo, per quanto contiene di norme daziarie e finanziarie relative al commercio estero; il diritto costituzionale, per ciò che riflette il determinare a chi spetti il diritto di dichiarare la pace e la guerra, conchiudere trattati, contrarre alleanze, etc.

I trattati e le convenzioni che sono la seconda fonte del diritto delle genti, quantunque debbono riprodurre la legge razionale giuridica internazionale (1), pure ripetono la loro autorità dell'essere originati da chi ha potere di stabilirli: non importa poi se nel fatto siano ovver no conformi alla legge razionale, sono sempre obbligatorii. Però l'obbligo cessa nel caso che impongano massime evidentemente difformi alla giustizia ed alla ragione, e violino la personalità giuridica degli stati in alcuno dei suoi diritti primitivi. I trattati e le consuetudini che stabiliscono il servaggio degli stati, li privano della loro autonomia, calpestano la loro dignità di persona, o autorizzano altra simile iniquità, non hanno alcun valore giuridico, e si ha il diritto ed

(1) V. *Introd.*, Cap. I, § VIII.

il dovere di non eseguirli; perchè non si può giammai rinunziare alla propria personalità.

I trattati e le convenzioni sono fonte del giure delle genti per gli stati che li hanno consentito, ma non hanno alcun valore giuridico per quelli che non presero parte alla stipulazione dei medesimi; e fra le nazioni che li hanno accettato, costituiscono il loro giure positivo, quando sono consentiti volontariamente.

Queste osservazioni dimostrano come siano caduti in errore quei pubblicisti i quali, come il Puffendorfio e la sua scuola, respinsero i trattati e le consuetudini, come fonti del diritto internazionale, restringendolo soltanto a ciò che è stabilito dalla umana ragione; perchè gli stati come hanno potere di sanzionare le leggi positive interne, hanno del pari facoltà di stabilire quelle esterne. Nè questo loro diritto vien meno per le poche guarentigie che l'attuale civiltà offre nella esecuzione della legge internazionale; perchè il diritto esiste indipendentemente della sua garantia (1). Non è vero poi che i trattati stanno in rapporto al giure delle genti, come i contratti rispetto il diritto privato; perchè questi ultimi decidono sovra interessi privati, ed i trattati non solo contengono deliberazioni relative agli interessi degli stati, ma stabiliscono altresì vere leggi positive internazionali, come per esempio, la dichiarazione delle potenze riunite nelle conferenze di Parigi, fatta nel 16 aprile 1856, relativa a taluni punti del giure marittimo internazionale.

In conclusione di quanto si è detto può conchiudersi che fonti dirette del diritto internazionale sono:

1.° La legge razionale naturale;

2.° I trattati e le consuetudini internazionali per quelli stati che li hanno consentito liberamente, quando non stabiliscono violazioni evidenti dei diritti primitivi delle nazioni;

3.° Il diritto positivo interno degli stati.

(1) V. *Introduzione*, Cap. IV, § I.

Ciò però secondo l'ordine logico, ma secondo quello di applicazione la legge razionale è applicata nel caso di silenzio di quella positiva.

II.

Sono poi fonti indirette del giure internazionale:

1.° I trattati e gli scritti dei pubblicisti rivolti a studiare ed esporre le leggi razionali internazionali; perchè a ben conoscere queste è utile consultare le opere di uomini competenti, che le abbiano con attenzione studiate ed esposte;

2.° Le risposte dei giurisperiti date agli stati per chiarire o determinare un diritto controverso; perchè non di rado sono essi consultati dai sovrani, prima che entrino in una quistione internazionale;

3.° Le sentenze dei tribunali internazionali che interpretano ed applicano le leggi internazionali. Fra queste sentenze sono importanti quelle relative alle prede marittime, perchè esaminano e risolvono molte quistioni che possono sorgere in tempo di guerra;

4.° I trattati e le consuetudini accettate da altri stati;

5.° La storia dei trattati internazionali, delle guerre, delle paci e degli avvenimenti internazionali per tutto ciò che se ne può trarre come norma di gius nternazionale.

Queste fonti del diritto internazionale sono indirette; perchè da per se stesse non producono alcuna obbligazione giuridica, ed hanno piuttosto un'autorità consultiva. I pubblicisti, qualunque sia l'imparzialità che si voglia nei medesimi supporre, non possono giammai essere ritenuti come i legislatori degli stati: i giudizii di tribunali internazionali non portano alcuna obbligazione, tranne dei casi ai quali si riferiscono le loro sentenze; i trattati e le consuetudini di altre nazioni giuridicamente non obbligano quelli stati che non li hanno consentito. Ma poichè gli scritti dei pubblicisti, i loro responsi, i

giudizii dei magistrati internazionali, le convenzioni fra gli altri stati e la storia politica dei varii popoli ordinariamente mirano ed esporre i principii di giustizia e ad attuare il diritto, sono indirettamente sorgenti del diritto internazionale; ma la loro importanza deriva dalla materia di cui trattano, non avendo da per se stessi autorità legislativa, e possono, anzi devono essere respinti i principii nei medesimi adottati, quando sono contrarii a quelli stabiliti dalla ragione o dal diritto internazionale positivo degli stati.

CAPITOLO QUARTO

Certezza ed Importanza del Diritto Internazionale

SOMMARIO

I. Il dirittto internazionale esiste indipendentemente dei mezzi che si hanno per attuarlo. — II. Il diritto internazionale è imposto dalla opinione pubblica. — III. Per l'attuazione del diritto internazionale esiste la sanzion naturale provvidenziale. — IV. Il diritto internazionale nel fatto è in buona parte attuato. — V. Importanza del diritto internazionale. — VI. Esso interessa tutti i cittadini.

I.

Si è chiesto da varii pubblicisti se il diritto internazionale esista. Fra' privati si rinviene un potere supremo, che esamina e detta le leggi che devono regolare la loro attività, ne dirime le controversie, impone la esecuzione delle leggi e dei giudicati, garantisce i diritti di ogni cittadino, ha forza e potere sufficiente per imporre il rispetto delle leggi e dei diritti dei consociati; ma presso le varie nazioni, ove non esiste un'autorità suprema che abbia forza sufficiente a garantire i diritti degli stati, la legge giuridica non esercita alcun dominio: la forza sola impera, e le nazioni potenti impongono alle deboli la loro volontà, sia questa conforme ovver no al diritto. Ed in questo stato di cose si può dire che esista diritto che suppone mezzi tali di coazione da non essere ridotto ad una completa illusione? Questa dimanda dirigeva Grozio a se stesso, mentre, com'egli dice, osservava: « per tutta la cristianità una licenza sfrenata di guerra, che farebbe vergogna ai barbari medesimi, un impulso fe-

roce a correre alle armi per futili pretesti, e a non tenere alcun conto delle leggi sia divine, sia umane; quasichè un manifesto di guerra fosse sufficiente a giustificare tutti i misfatti (1). » Il De Maistre, quasi rispondendo alla cennata dimanda, forma un luttuoso ed orribile quadro delle principali sciagure che hanno in tutte l'epoche afflitto l'umanità nelle relazioni degli stati, va cercando con avidità i più sinistri avvenimenti dove maggior sangue umano siasi versato, e manifesta la più grande diffidenza pel diritto internazionale. L'illustre Mamiani, che più tardi dovea scrivere *Un nuovo diritto pubblico europeo*, in una delle sue lettere al Mancini non esitò a dire: « io ardisco affermare assai risolutamente non esistere fin qui vero e sostanziale diritto delle genti, per non avere i popoli costituita una autorità, un arbitro sopra essi tutti o su molti almeno (2). »

Però io credo che non debba mettersi in dubbio l'esistenza del diritto internazionale, perchè manca un potere sovrano, che lo garantisca, ed abbia la forza di farlo eseguire: questo errore, come osserva Eschbach, è cagionato dal confondere il diritto con la sua garantia. Il diritto esiste obbiettivamente, prima che sia messo in esecuzione, alla stessa guisa che i raggi sono eguali, pria che sia tracciato il circolo. Robinson Crosuè era in facoltà di godere della sua capanna, malgrado che non fosse esistita un'autorità suprema che lo avesse garantito dalle ingiuste usurpazioni che un nuovo arrivato avrebbe potuto contro Robinson consumare. Laddove la esistenza dei diritti dipendesse dai mezzi che si hanno per garantirli, si cadrebbe in aperta contraddizione: ciò che sarebbe diritto oggi, finirebbe di esserlo domani; perchè cessata la forza che lo difendeva; e ciò che giuridicamente l'uomo avrebbe facoltà di pretendere in una parte del globo, ove esistono i

(1) *De jure Belli ac Pacis, proleg.*

(2) V. *Intorno alla filosofia del diritto etc. Lettere di T. Mamiani della Rovere a P. Stanislao Mancini*, Let. III, p. XXXVIII.

mezzi legali di coazione, non potrebbe più richiederlo in altri luoghi ove tali mezzi mancano; di guisa che dovrebbe dirsi con Pascal: *verité au deça de pyrénées, erreur au delà.* Nei rivolgimenti politici, allorchè il potere supremo che impera sui privati è abbattuto, e si cade in anarchia, non esisterebbero nè diritti, nè leggi; perchè manca una forza attiva, operosa che ne imponga la esecuzione; in modo che ognuno potrebbe uccidere il suo nemico, rubare il ricco, insidiare la pace delle famiglie; perchè manca il carabiniere che lo impedisca Queste sarebbero le naturali conseguenze, facendo dipendere l'esistenza del diritto dai mezzi di coazione dei quali può disporsi.

Ma allorchè noi violiamo il diritto, non ne attestiamo contemporaneamente la esistenza? Gli sforzi che facciamo per legittimare i nostri atti ingiusti, per dimostrarli al bene conformi, le pompose apparenze di cui i più grandi diplomatici rivestono le loro ingiustizie, cavillando in tutti i modi nella mira di rannodarle ad un principio di diritto, ad un trattato precedente, ad un interesse sociale, per liberarsi dal biasimo che accompagna la violazione della legge, ed il desiderio che si ha di essere laudati ed approvati non è una confessione della esistenza della legge giuridica, del diritto, malgrado sia talvolta iniquamente violato?

Non è sulla forza che si poggia il diritto. Vero è che questo a fine di essere attuato autorizza la coazione, usando anche la forza; ma non perciò può dirsi che per esistere ha bisogno di forza: ciò sarebbe scambiare la forma con la sostanza, il mezzo di attuazione accidentale con la cosa che vuolsi attuare. La legge giuridica esiste oggettivamente, non dipende dai mezzi dei quali può disporsi per ottenerne coattivamente la esecuzione, esiste sì nei tempi tranquilli, come in quelli agitati da avvenimenti politici, sia che imperi un governo regolato o disordinato, o non ne imperi alcuno; siano civili o barbari i popoli, ignoranti o istruiti: esiste frai

privati, fra questi e lo stato, esiste parimenti fra le nazioni; perchè la legge giuridica non è una creazione umana, non si basa sulla forza, ma esiste indipendentemente di qualunque umana influenza. Se fra le nazioni la legge giuridica non esercita sempre e completamente il suo dominio, ciò dimostra la imperfezione dei mezzi che attualmente offre la civiltà per mantenere il rispetto dei diritti delle nazioni. Anche frai privati, sui quali impera un'autorità suprema, il diritto non è attuato interamente; perchè i governi più solerti sono talvolta inabili ad ottenere il rispetto completo dei diritti dei cittadini, ed i potenti esercitano non di rado inique violenze sui deboli che spesso non possono sfuggire a tali vessazioni. Al certo la legge giuridica è meno incompletamente attuata frai privati di quanto fra le nazioni; ma ciò solo dimostra la maggiore o minore imperfezione nei mezzi di garantia del diritto; e quindi dee la scienza gradatamente e con penoso lavoro sostituire al dominio della forza quello del diritto. Adunque il diritto internazionale esiste, malgrado manchino mezzi sicuri di farlo sempre rispettare, malgrado sia spesso violato, e si cerchi dai diplomatici travisarlo, adattandolo secondo i loro particolari interessi. Esiste, perchè è fondato sul bene della umanità, e non sulla forza: se si poggiasse sulla forza, non avrebbe ragione di esistere; perchè la forza non lo crea, non lo legittima, ma può solamente garantirlo.

II.

Da taluni si aggiunge: ammessa pure la esistenza teorica, ideale della legge giuridica internazionale, quale utile può cavarsi dallo studio della medesima, quando nel fatto non è attuata? A che lucubrarsi la mente nel determinare i diritti degli stati, le leggi che devono regolarli, quando la forza, gli eserciti sono il titolo e la misura nel fatto dei diritti delle nazioni, quando la spada è il solo mezzo decidente

delle controversie internazionali? Di guisa che può dirsi con Bacone: *Philosophi proponunt multa dicta pulchra, sed ab usu remota?*

Però, sebbene nei tempi attuali non abbiano gli stati guarentigie sufficienti per lo esercizio dei loro diritti, e quantunque le maggiori potenze europee decidano inappellabilmente non solo talune quistioni relative ai grandi stati che partecipano alle deliberazioni dei congressi diplomatici, ma sinanco non poche controversie che si riferiscono ai piccoli stati che spesso da nessuna voce sono rappresentati rimpetto a questo potere arbitrale dominante in Europa, pure non è a dirsi che nel fatto il diritto non eserciti alcun dominio; stantechè lo si vede spesso attuato, e tal fiata in onta alle opposizioni degli stati potenti o almeno dei loro rappresentanti diplomatici.

La opinione pubblica esercita una grande influenza nelle quistioni internazionali, e spinge al trionfo della giustizia: non possono sempre i potentati della terra calpestarla impunemente; e tosto o tardi essa dovrà essere secondata, malgrado gli ostacoli frapposti al suo trionfo. Essa è l'interprete energico e latente della giustizia, e nei tempi attuali guida in gran parte gli avvenimenti politici del mondo; interviene in tutte le quistioni private e pubbliche, con audacia e coraggio rialza i deboli, combatte e talvolta umilia i potenti, condanna le ingiustizie ancorchè fortunate, ed il giusto acclama benchè infelice; grida in favore dei popoli oppressi e contro l'oppressore; e tosto o tardi i primi saranno emancipati da ogni servaggio, e puniti quelli che il loro giogo imponevano. Fu la pubblica opinione che condannò le ingiustizie del congresso di Vienna e di quelli di Tropavia, Lubiana e Verona, che fece trionfare la eroica emancipazione ellenica e la grande rivoluzione italiana, che distrusse il potere temporale dei papi, e sarà la pubblica opinione che otterrà la emancipazione polacca, compirà quella della Grecia e delle varie nazionalità tuttora soggette a pre-

potenti dominatori, e progredirà alla rigenerazione del mondo. Essa è potentissima, quando è coscienziosa e perseverante, e si manifesta incorrotta e disinteressata; priva di qualunque utilità personale, non acclama se non che le utilità generali: come conseguenza della giustizia, non agisce egoisticamente e per favorire alcun paese; perchè è senza patria e senza domicilio: rappresenta il mondo, anzi la giustizia, che è più grande di tutto il mondo. « Il timore, dice Vergé, non può influenzarla; perchè nessun ergastolo può imprigionarla, nessuna censura può imporle silenzio, nessuna promessa può sedurla. La forza della pubblica opinione è poggiata sulla sua impersonalità; non è infeudata ad alcun uomo, nè ad alcun partito, e non essendo parte in alcuna causa, può essere giudice in tutte (1). »

Se poi si riflette che col progredire della civiltà l'opinione pubblica sempre più estenderà il suo dominio, ben si potrà dire con Pascal essere dessa la regina del mondo. I tentativi dell'egoismo dei forti rimarranno senza alcun effetto; e le astuzie della diplomazia saranno diffinitivamente ritenute come un anacronismo degno di tempi barbari, ma che mal possono esistere sotto il lume della civiltà esternata con la pubblica opinione.

A servizio di essa sono quasi tutte le forze morali collettive dell'umanità: la stampa e la parola s'innalza formidabile ed incorrotta per proclamarla, e segnalare inappellabilmente il suo verdetto nelle differenti quistioni internazionali, ed imporlo al mondo. La stampa, questa corrente elettrica dell'umanità, che tutti allaccia ed affratella i popoli, che demolisce le frontiere che dividono le nazioni, e le spinge all'unità morale cosmopolita, che lega gl'interessi di ogni popolo al benessere di tutte le nazioni, è l'organo più potente della pubblica opinione; la quale, mercè la stampa si forma e si spande sui vari stati, condannando tutte le ingiustizie e le vio-

(1) V. *Le droit des gens avant et depuis 1789.*

lenze dei potenti. Fu la pubblica opinione che stigmatizzò i roghi e l'inquisizione, che condannò e distrusse i feudi, che dichiarò esacrabile la schiavitù, che abolì in Europa la tratta dei negri, che animò il braccio dei figli di Washington ad una guerra esiziale e di esterminio, per cancellare da quella terra, dove la libertà quasi avea trovato il suo nido, la mostruosa istituzione della schiavitù: guerra feroce, è vero, ma avente uno scopo civile e rigeneratore: essa rappresenta una delle più grandi crisi dell'umanità, le quali spesso allagano di sangue la terra in cui si manifestano, e da cui germoglia libertà vera e virtù pubblica. La rivoluzione del 1789 rigenerò Europa è vero, ma la insanguinò: solo in tempi più civili sarà agevole consumare incruente grandi rivoluzioni. Fu la opinione pubblica che debellò il despotismo monarcale, e che tosto o tardi dovrà demolire quello internazionale. Più si progredirà nell'incilivimento, più celere sarà la esecuzione materiale di quanto la opinione pubblica stabilisce, e l'osteggiarla si renderà sempre più difficile. Essa costituirà la guarentigia dei diritti degli stati, e intervenendo in tutte le quistioni fra' medesimi agitate, farà trionfare diffinitivamente la giustizia, assicurando l'umanità in una vita meno trangosciata di lotte politiche. L'essere quest'opera già iniziata fa sperare per l'avvenire il suo diffinitivo compimento.

III.

È da osservarsi inoltre che ai grandi misfatti consumati dalle nazioni o almeno dai reggitori di esse, quasi sempre va congiunta una punizione che può ritardare, ma quasi mai manca; perchè, come dimostra l'Albini (1), se nei rapporti internazionali non

(1) *Principii di filosofia del diritto*, p. I, n. 181, p. II, n. 215, V. pure Mancini, *Della nazionalità*, Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, t. 1, p. 48 e 49.

esiste per l'esecuzione della legge giuridica la sanzione giuridica positiva umana, perchè non è costituita alcun'autorità alle nazioni superiore, pure non manca la *sanzione naturale providenziale*, che si matura col volgere dei tempi, e retribuisce male agli stati che hanno misfatto, per opera di avvenimenti che providentemente si verificano. Roma era potentissima, pure dal momento che Catone pronunziò il terribile motto, il suo *delenda Carthago*, e sotto il ferro di Scipione quest'emula superba scomparve dalla terra, Quirino segnò il primo passo verso la sua rovina; e malgrado poscia dispotizzasse sul mondo, cadde a brani squarciato dai barbari, ridotto uno spettacolo di deserte rovine: prova vivente che col danno altrui nè uomo, nè popoli furono mai lieti. Spagna che sotto Carlo Quinto ed il suo figliuolo impose violentemente a tutte le nazioni il suo dominio a scapito dei loro diritti, cadde, nè tuttora ha potuto rialzarsi. Francia che negli ultimi anni dello scorso secolo, e nei primi del vivente domò il mondo con le armi napoleoniche, finì col vedere scorrazzare per la propria capitale le nordiche falangi, che quasi volevano cancellarla dall'ordine delle nazioni. Austria in fine che nel 1815 spartì insieme agli alleati l'Europa, è vacillante, ed il tempo finirà col distruggerla; perchè essa rappresenta una violazione permanente del diritto delle genti, essendo fondamentata contrariamente al principio di nazionalità, al quale tosto o tardi dovrà uniformarsi (1).

È legge necessaria ed irresistibile quella che il fabbricare la sciagura altrui forma la propria rovina. Il popolo oppressore e conquistatore, col condannare alla schiavitù il popolo vinto, ottiene i mezzi di vivere nell'ozio, nella crapula e nelle delizie, come, dopo la conquista di America, avvenne della Spagna, di cui le ricchezze mal acquistate an-

(1) La guerra combattuta nel 1866 tra l'Austria, la Prussia e l'Italia, le perdite dell'Austria e le condizioni di pace da lei suo malgrado accettate, tendenti a favorire la nazionalità alemanna e quella italica, dimostrano quanto sia vero ciò che dicesi nel testo.

nighittirono il popolo vincitore, lo allontanarono da ogn'industria, e lo fecero cadere in tale torpore e debolezza, che grado grado pergiunse quasi al dissolvimento, e da signore restò signoreggiato. Se i due popoli fossero restati indipendenti e sovrani, avrebbero scambiato i loro prodotti, e mercè l'emulazione si sarebbero resi più forti e più ricchi. In oltre, per sostenere tale dominio fondato sulla forza e la violenza, bisogna mantenere una lotta perenne col popolo oppresso, il quale non può giammai consentire alla propria ignominia ed al servaggio; donde proviene un reggimento conturbato da continue sollevazioni e convulsioni politiche, che non dan mai pace allo stato dominatore: le carceri rigurgitano di gente che mal si arrende al violento dominio, il patibolo rosseggia di sangue, il governo dominatore geme in uno stato di pericoli e di timori permanenti, ed il popolo vinto non tralascerà di approfittare della prima occasione per iscuotere il giogo esoso. « Le individualità dei popoli oppressi, dice il Mancini, si vendicano della comune dominatrice, corrompendo la vita nazionale di lei stessa e disfacendola. »

Da ciò segue che, se manca un codice ed un magistrato internazionale, che il diritto delle genti renda eseguibile completamente con umana sanzione, esiste sempre la sanzione naturale providenziale, onde beata non fu mai gente alcuna per sangue ed oltraggio. « Il delitto invoca il delitto, dice il Saredo, e lo vendica, come l'abisso invoca l'abisso: questa è la grande, la vera moralità della storia. Se ciò non è vero, si cancellino da ogni lingua le parole libertà, giustizia, responsabilità, diritto: il fato, il disordine sono i signori dell'uomo, i dominatori dell'universo. »

Col progredire del tempo, quando questo vero sarà riconosciuto generalmente, la pace del mondo sarà del tutto assicurata. Per altro negli attuali tempi sembra che cominci a vedersi come i soprusi operati contro una nazione, producono danno alla stessa, invece di bene. In fatti, le conquiste nel mondo civile sono abolite; ed il terzo Napoleone di ciò convinto

dichiarò all'Europa che l'éra delle conquiste è finita, che oggi non vi può essere che gare di influenze soltanto, e non volle imitare il primo Napoleone, il quale rovesciando i troni di Europa, e imprigionando sotto il suo volere i popoli, vestiva di scettro e di clamide persone di sua famiglia; le quali, anzichè monarchi, potevano riguardarsi come suoi proconsoli; e così credeva stabilire su solide basi la sua dinastia; ma invece, quantunque mai principe sia stato più di lui potente, dopo tante vittorie e gloriose gesta, un solo rovescio di fortuna in Mosca bastò a scrollare il suo grandioso edificio, e ritornare quel guazzabuglio di regni e di stati all'essere primiero; pari ad oceano concitato che, spento l'uragano, riprende la sua ordinaria forma. Le dinastie fondate dal gran capitano, celebre facitore e distruttore di repubbliche e di monarchie, in offesa alle nazionalità ed allo interesse dei popoli, furono in un baleno rovesciate, ristaurati i re despoti, ed egli scontò il fio di suoi torti sullo scoglio di S. Elena. Laddove, invece di crearsi arbitro supremo dei destini di Europa, invece di pretendere d'incatenare i re alla sua fortuna, chiamandoli fratelli e cugini, avesse secondato le aspirazioni dei popoli, se non avesse conculcato la Spagna, se avesse protetto la Polonia, se non avesse frastagliato la Germania e l'Italia, nell'ora del pericolo non sarebbe rimasto solo, avrebbe trovato dovunque cuori palpitanti di affetto per lui, eserciti pronti a combattere per lui; perchè, col difender lui, avrebbero combattuto per la loro nazionalità ed indipendenza. Vari statisti inglesi hanno dimostro qual grave danno s'ebbe Inghilterra, imponendo il suo dominio in quella parte d'America che oggi costituisce gli Stati Uniti, ed i vantaggi ricavati dopo la diffinitiva emancipazione di quel popolo; come del pari si è cercato provare quali danni produca alla stessa nazione il suo dominio in India; e fu in conseguenza di questi principii che pochi anni or sono, essa si decise a liberare dal suo protettorato le isole Ionie, e permetterne

l'annessione alla Grecia, alla quale secondo il principio di nazionalità appartenevano.

IV.

Qualunque sieno i dubbii elevati dai pessimisti, non si può negare che il diritto delle genti sia nel fatto in buona parte attuato. Questo vero è dimostrato dalla storia e dalle moderne istituzioni. Gli agenti diplomatici stabiliti dal diritto delle genti esistono quasi in tutti gli stati; le leggi relative al loro trattamento, al modo come devono essere ospiziati, alle garantie di cui sono rivestiti, al diritto di *extraterritorialità* di cui godono, sono generalmente eseguite; i trattati internazionali concernenti il commercio, la navigazione, le poste, il diritto degli autori sulle loro opere, la pubblica sanità, i telegrafi, l'estradizione e simili non sono violati ordinariamente da nessuna nazione. Non poche massime di giure internazionale sono generalmente accettate, e nessuna potenza si arrischierebbe a violarle. Nelle pacifiche relazioni gli stati si riconoscono scambievolmente ceme soggetti di diritti, conchiudono alleanze, stipolano trattati, stabiliscono amicizie, e si rendono favori scambievoli. Prima di venire alla guerra non si tralascia di adoperare mezzi pacifici per evitarla, e spesso si cerca comporre gl'interessi calcitranti, mercè i congressi e gli arbitrati internazionali. Resa inevitabile la guerra, non si praticano quelle inutili crudeltà che danneggiano il nemico, senza recare alcun utile allo stato che le commette: i prigionieri durante la loro cattura sono trattati con umanità, e tal fiata con molto favore, e cessata la guerra, restituiti alle nazioni a cui appartengono. La corsa che altra volta distruggeva il commercio marittimo degli stati belligeranti, è stata diffinitivamente abolita, e fra le nazioni civili europee, dopo il trattato di Parigi del 1856, nessuna oserebbe esercitarla: lo stesso può dirsi per gli altri articoli contenuti nella dichiarazione del 16 aprile 1856 annessa

al trattato di Parigi. La neutralità degli stati che non prendono parte alla guerra, è quasi generalmente rispettata. I principii fondamentali del giure internazionale privato sono poi in buona parte tradotti in leggi positive nei varii codici civili e penali moderni di Europa, e quindi ogni stato mette a servizio del diritto delle genti privato la forza pubblica di cui dispone.

Questi ed altri cento fatti che potrebbero aggiungersi, dimostrano evidentemente come il diritto internazionale sia in buona parte attuato. Se ciò non fosse, una completa anarchia internazionale si eleverebbe á flagellare gli uomini sotto qualunque cielo, i tempi della più remota barbarie sarebbero lo stato consueto delle nazioni, le guerre, oltre il divenire frequentissime, sarebbero scene orribili ed eterne di sangue, nessun argine sarebbe opposto all'ira del vincitore, il quale senza limiti sfogherebbe sul vinto infelice la sua insaziabile ferocia, *guai ai vinti;* gli edifizii, i templi, le città sarebbero ad ogni istante messi a sacco e fuoco, e quindi distrutti; la pace delle famiglie chimerica; l'ebro vincitore penetrando nel sontuoso palagio del ricco e nel meschino tugurio del povero, vi porterebbe il pianto, la desolazione, l'onta, la morte; rotte sarebbero le comunicazioni fra' belligeranti; perchè la vita del legato non avrebbe garantia di sorta, insultata e derisa la indifferenza degli stati neutrali, e quindi questi obbligati a prender parte nella guerra; la fede nei trattati interamente distrutta e dileggiata, le comunicazioni fra' varii stati deboli e mal sicure annienterebbero ogni industria ed ogni progresso, Marte sarebbe il Dio d'ogni popolo, la guerra il motto d'ordine d'ogni nazione, il mondo abbeverato di sangue diverrebbe un vasto teatro di carneficina.

V.

Quanto sia importante lo studio del diritto internazionale può desumersi dagl'interessi intorno i quali

decide. Mirando esso a regolare i rapporti intersociali fra stato e stato, scioglie gravi quistioni, che interessano due o più grandi frazioni dell'umanità. Laonde egregiamente disse il Mamiani: « nessun ufficio della filosofia, se guardasi alla dignità, supera di eccellenza questo al quale ci accingiamo; dacchè gli errori del giure delle genti propagansi coi funesti loro effetti nella lunghezza di molte età, e decidono non rare volte della sorte delle nazioni. Poco monta se i metafisici e i letterati si bisticciano, ma non va senza danno dell'uman genere il discordare ed il traviare dei pubblicisti (1). »

Nè raro è il caso in cui egregi giuspubblicisti siano chiamati a decidere una contesa fra due stati secondo i dettami del diritto. Difatti Alciato esaminò i diritti di sovranità e di indipendenza di varii stati italiani e tedeschi. I dottori di Perugia, di Bologna e di Padova furono interrogati da casa Farnese sulla contesa relativa alla successione di Portogallo; ed in Italia esiste un consiglio del contenzioso diplomatico che è consultato dal governo in tutte le quistioni internazionali. In fine col sistema degli arbitrati internazionali il giudizio dei giuspubblicisti è sostituito agli eventi arbitrarii della forza, di cui uno splendido esempio si ebbe nella decisione della controversia per l'Alabama tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America.

L'influenza del diritto delle genti non si limita nei soli rapporti esterni delle nazioni, ma esercita indirettamente un gran potere nell'interno d'ogni stato; perchè rendendo meno frequenti le guerre, animando comunicazioni e rappresentanze internazionali fra gli stati, le scienze, le lettere e l'industria delle nazioni floriscono; i cittadini del nuovo mondo fruiscono delle scoverte ed invenzioni del vecchio mondo, per migliorarle e così aumentare il capitale di conoscenze mondiali; le derrate e le produzioni di un suolo ferace sono trasportate sotto cielo inclemente ed in

(1) *D'un nuovo diritto pubblico europeo.*

sterili lande, per quivi essere amorosamente permutate con i prodotti dell'industria manifatturiera, che ha logorato il laborioso operaio sotto i rigori del freddo e della neve; sicchè la carestia e la fame non desolano nè famiglie, nè provincie, nè regni; i prodotti del genio volano da un polo all'altro, il pensiero e le scoperte si propagano fra' varii stati, usufruendo dei loro lumi scambievoli, l'umanità corre più rapida verso il suo perfezionamento, ed i popoli si affratellano.

Il principio della divisione del lavoro portato nel vasto campo dell'attività internazionale, stringe sempre più i popoli con legami più saldi; i trattati di commercio, di navigazione, di amicizia aumentano ogni giorno, e non solamente legano le nazioni europee, ma uniscono del pari queste con le americane, con la Cina, col Giappone, con la Persia e con popoli lontanissimi; e gl' interessi economici di ogni stato divengono quelli della cosmopolitìa.

« Per il sistema moderno della politica internazionale, scrive un illustre pubblicista inglese, la sorte delle nazioni è divenuta più fissa, l'influenza del caso, della fortuna, delle armi, dei capricci di alcuni individui sugli affari generali della umanità è stata prodigiosamente diminuita.... La durata della esistenza di uno stato non dipende tanto dalle risorse proprie, che dal posto che occupa in un vasto e regolare sistema, in cui gli stati più potenti devono per la loro propria sicurtà costantemente vegliare alla salute dei più deboli. Uno stato florido non può più perdere la sua indipendenza o la sua prosperità con una battaglia; bisogna che ne perda molte, e che numerose modificazioni si operino, pria che una tale catastrofe si compia.... Questo grande e benefico progresso non si è effettuato che per gradi. Egli realizza e riassume tutti i precedenti, assicura tutti i benfatti già ricevuti, e contribuisce immensamente al miglioramento dell'umanità (1). »

(1) Lord Brougham, *Historical and Political, Disser.*, p. 49.

A tutto questo aggiungendo che il diritto internazionale è nella sua giovinezza, quali speranze non devonsi nutrire in pro della quiete dell'umanità in seguito alle grandi riforme che porterà il tempo? Questo grande novatore, come lo chiama Bacone, che innova molto, ma lentamente e per gradi appena percettibili; e col progredire che farà questa scienza la quale aspira ad esautorare il dominio della forza, a scombuiare le astuzie della diplomazia, a rompere i ceppi nei quali è stretta Europa dai suoi despoti?

E quantunque tuttora il diritto delle nazioni non sia interamente svincolato dalle pastoie di un empirismo cieco e presuntoso, nudrito dai partigiani del diritto storico ed alimentato dai plaudenti la cancelleria austriaca, pure aspira energicamente ad emanciparsi dal marciume delle idee vecchie, inoculate dalla cupidigia dei potenti, dall'interesse dei diplomatici, dalla inabilità dei popoli. Questa tendenza a tale emancipazione si rivela in ogni avvenimento interessante dei tempi attuali. La luce della giustizia si rende sempre più chiara per segnalare i diritti degli uomini nelle loro relazioni. Il dispotismo interno monarcale è stato quasi da Europa sdradicato; e se nella sua parte nordica non è tuttora stabilito governo rappresentativo, ciò è una conseguenza delle barbarie in cui trovansi quei popoli; ma quando la civiltà penetrerà in quegli stati, essa animerà il braccio delle moltitudini per scuotere il dispotismo, e cominciare o stabilire l'impero della libertà. Questi progressi innegabili fatti a beneficio dell'umanità nelle relazioni interne, se da un lato producono un benefico effetto col rendere più al diritto conformi le leggi positive nazionali, dall'altro ci assicurano che il reggimento libero internazionale dovrà essere col volgere dei tempi stabilito; perchè accettato un principio, è impossibile respingerne le conseguenze.

Già da più tempo è ingaggiata la lotta fra la forza ed il diritto, il dispotismo e la libertà, la vio-

lenza e la ragione, la barbarie e la civiltà; lunghe ed esiziali sono state le battaglie sin'ora combattute; ma già la vittoria comincia a dichiararsi in favore del diritto, della scienza e della civiltà, le quali devono rigenerare il mondo. I popoli van sempre più affratellandosi, il principio di nazionalità trionfa, le relazioni internazionali crescono, gli stati civili tendono alla fusione degli interessi della cosmopolitia, l'aspirazione all'unità di pesi, misure e monete, gl'immensi trattati relativi al commercio, alla navigazione, l'aumento di comunicazioni internazionali mercè il vapore e l'elettrico rendono sempre più vicina l'epoca dello affratellamento dell' umanità; quindi lo studio del diritto delle genti si rende sempre più interessante.

Di non minore importanza è il gius internazionale privato; perchè per esso il cittadino di una nazione trovandosi in territorio straniero, è seguito amorosamente dalle leggi personali emanate nel suo luogo natio, la sua vita e le sue sostanze sono guarentite quanto quelle del nazionale, e può quasi dirsi ch'egli trovi dovunque una patria ospitale che lo accoglie nel suo grembo. Il malfattore invece non dev'essere asilato in nessun territorio ove inulti rimangano i suoi misfatti; ed a tal fine il diritto di estradizione convenuto fra varii stati di Europa ha ristretto la ritirata all'assassino, riguardandolo come nemico di tutti i popoli, e finirà col toglierglielа interamente.

VI.

Dal fin qui detto è facile venire alla conseguenza che la cognizione del diritto internazionale interessa tutti i cittadini, qualunque sia la posizione in cui si trovino, sia dentro lo stato pei rapporti cogli esteri ivi residenti, sia fuori per le relazioni con gli stranieri molto più nei tempi attuali, che cancellate le distanze, l'umanità si è talmente avvicinata da sperare che col tempo ed il progresso divenga una sola famiglia. Il diritto internazionale

interessa l'uomo di stato che timoneggia la nazione, sia nei rapporti interni, come negli esterni: interessa il pubblicista che vuole studiare le leggi giuridiche, il diplomatico che rappresenta la nazione e ne difende i diritti presso lo straniero, il magistrato come colui che è chiamato a decidere quistioni di giure internazionale privato, che possono animarsi nanti i tribunali, l'avvocato alla difesa del quale i cittadini confidano le loro sostanze e la loro vita, non solo nelle controversie di diritto civile e penale interno, ma non di rado in quelle internazionali ove possono i loro interessi e talvolta la loro vita ed il loro onore essere impegnati, ed ove nascono frequentemente quistioni di conflitto fra le leggi private che devono aver vigore nelle varie nazioni. Il diritto delle genti deve pure essere conosciuto da coloro che presiedono le varie amministrazioni pubbliche, nelle quali spesso occorre fare applicazione di principii di giure internazionale; dal militare che non di rado è chiamato a stabilire capitolazioni, applicare le leggi internazionali relative alla pace, alla guerra, alla neutralità, trascorrere territorii stranieri, ed avere molte relazioni con esteri; da coloro infine che si danno alla navigazione od al commercio; perchè trovandosi perennemente in contatto con esteri, è d'uopo conoscano le norme regolatrici del loro diritti e doveri rimpetto gli stranieri. Quindi con ragione può dirsi che lo studio del diritto internazionale interessa ogni cittadino.

CAPITOLO QUINTO

Svolgimento storico del Diritto Internazionale.

SOMMARIO

I. Esistenza del diritto internazionale almeno in germe presso i popoli dell'antichità. — II. Stato d'isolamento degli antichi popoli — Indiani — Egiziani — Persiani — Fenicii — Cartaginesi. — III. L'isolamento cessa fra gli stati greci. — IV. I Romani tendono alla unificazione materiale del genere umano. — V. Il Cristianesimo proclama l'unità morale del genere umano. — VI. Primi scrittori di diritto internazionale — Pietro Belli — Alberico Gentili — Ugone Grozio. — VII. Diritto internazionale nei tempi moderni — pace di Vestfalia — pace di Utrecca. — VIII. Diverse scuole di pubblicisti — Puffendorfio — Leibnizio — Rachel — Volfio — Binkershoekio — Vattel. — IX. Congresso di Vienna del 1815. — Congresso di Parigi del 1856. — X. Progressi del diritto internazionale.

I.

Uscirei dal mio compito unicamente rivolto a dettare *un corso di diritto internazionale*, se volessi tessere la storia del diritto delle genti, che sarebbe opera lunga e penosa. Per altro profondi storici ed illustri pubblicisti (1) hanno sopra ciò egregiamente provvisto; perlocchè mi limiterò in questo capitolo a delineare sommariamente il graduale e progressivo svolgimento del giure internazionale.

(1) Per tacere dei molti che la storia del diritto delle genti hanno trattato, noto come ottimi libri da consultarsi:

Wheaton, *Storia dei progressi del diritto delle genti in Europa ed in America*;

Laurent, *Histoire du droit des gens et des relations internationales*;

Hautefeuille, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit international maritime*;

Cauchy, *Le droit international maritime, costideré dans ses rapports, avec les progrès et la civilisation.*

Leggi inique e barbare reggevano i destini degli antichi popoli, e monumenti storici insanguinati le ricordano alla remota posterità. Il sangue umano senza tregua inondava i campi di battaglia; la pace serviva a meglio aguzzare i brandi, ed a ristorare le forze esaurite nei combattimenti, per ritornare più fieri alla lotta. Il destino dei vinti era deplorevole: trucidati i prigionieri, flagellati ignudi i loro corpi e privi di sepoltura erano lurido pasto delle fiere; devastate e distrutte le città nemiche, si commetteva ogni eccesso contro gl'innocui cittadini dei paesi debellati, demoliti i loro altari, proscritti i loro Iddii, insidiate le loro donne, uccisi gli uomini, scannati i fanciulli. Una dichiarazione di guerra era una sentenza di morte per una popolazione: l'esterminio dai campi di battaglia penetrava nelle città; e nazioni intere perivano.

Scene di orrore rappresentano gli antichi monumenti egizii; le teste dei duci uccisi inghirlandano la parte posteriore del carro dei vincitori, i quali con raccapricciante crudeltà numeravano i vinti, registrandone le mani ed i genitali recisi: l'onta recata al corpo di Ettore non era raro avvenimento. La pirateria era riconosciuta come un'industria legittima; anzi i Romani ed i Cartaginesi stabilivano con apposita convenzione il luogo nel quale potevano esercitarla. La forza brutale era quella che nelle antiche relazioni internazionali esercitava il predominio: Aristotile giunse a dichiarare che i barbari sono naturalmente schiavi, e Platone, malgrado predicasse la benevolenza frai popoli greci, pure non riconobbe gli stessi legami fra questi ed i barbari.

Però, questo luttuoso quadro di sciagure, che a quando a quando offre la storia antica con pagine di sangue, non deve far credere che gli antichi popoli fossero privi affatto di leggi internazionali Qualunque sia il loro stato di barbarie, non si può negare che in mezzo alle loro sciagure e rozzezza si manifesta il germe almeno dal quale è uscito i

legame giuridico, che tutti gli uomini stringe; perchè è impossibile che l'uomo sconosca interamente la sua natura; e malgrado la cupa notte della barbarie, in cui trovasi immerso, non può ignorare interamente i vincoli che al suo simile lo uniscono. Questi vincoli gli si manifestano misteriosi da prima e confusi nel sentimento religioso, dal quale poscia gradatamente si divincolano, traendo separata la loro esistenza. In fatti gli antichi chiamavano gli Dei testimonii prima d'incominciare la guerra, e mercè gl'indovini l'interrogavano della medesima; il rispetto dei messaggeri di pace ottenevano col collocare gli araldi sotto la protezione divina. La religione metteva un argine allo sterminio, di cui erano accompagnate le antiche guerre, portava talvolta il rispetto dei tempii, e suggerì l'introduzione della schiavitù, che riuscì allora di beneficio all'umanità; perchè il vincitore cessò di scannare il vinto, contentandosi invece di tradurlo in ischiavitù.

II.

Il carattere predominante degli antichi stati è l'isolamento. I popoli non conoscevano altri limiti, che quelli della loro patria: il pino strappato dalla foresta non giungeva a solcare lontani mari, le nazioni traevano vita separata, e rappresentavano nel teatro del mondo la loro parte, sconoscendo quasi la loro scambievole esistenza. Paesi, che oggi per gl' innumerevoli mezzi di comunicazione trovati dall'odierno incivilimento, vivono in continue ed amichevoli relazioni, si riguardavano come nemici; perchè straniero e nemico valevano la stessa cosa: poche e manchevoli erano le loro relazioni; perchè i loro interessi raramente oltrepassavano la frontiera della città. Quante volte gli antichi popoli uscivano del loro isolamento, era per combattersi, per conquistarsi, per soggiogarsi; difficilmente avevano pacifiche relazioni; il loro diritto delle genti era piuttosto di guerra, anzichè di pace; perchè la guerra

era la loro vita normale. Nonpertanto i popoli commercianti, per effetto del loro mestiere, aumentarono gradatamente la relazioni fra gli stati a misura che le passioni, gl'interessi e l'amor del guadagno spinsero gli uomini a visitare con più frequenza lontane contrade; ed i conquistatori che l'umanità salutò col nome di eroi, esercitarono la missione provvidenziale di fondere nello stesso consorzio politico popoli stranieri e nemici.

Nell'India ogni villaggio formava uno stato: la lingua sascritta non ha nemmeno un vocabolo per indicare i territorii e gli abitanti che noi chiamiamo India: le sue relazioni internazionali erano limitate fra i vari stati indiani, i quali stavano legati solamente per la uniformità di credenze religiose. Le leggi di Manù imponevano al re di evitare la guerra con tutti i mezzi possibili, condannavano l'uso di dardi avvelenati e l'uccisione del nemico che si dichiarava prigioniero.

L'Egitto ebbe scarse e poche relazioni con gli altri popoli: fu desso il Giappone dell'antichità, dice Montesquieu; i suoi costumi erano del tutto differenti di quelli degli altri popoli; causa di ciò, crede Erodoto, la natura speciale del Nilo; e malgrado Strabone descriva i suoi abitanti, come uomini d'indole pacifica, pure è certo che godevano di spettacoli cruenti. Le tombe dei loro re rappresentano scene orribili, che fecero agghiadare il sangue di coloro che li visitarono: uomini con le teste recise, vittime coverte di ferite, carnefici che li accoltellano, serpenti fatti a brani rendono più raccapricciante questa scena di orrore.

Presso gli Ebrei Mosè sembra dividere il sentimento di Oriente, cioè che ogni conquista sia legittima: non stabilisce in quali condizioni sia giusta la guerra, vuole solamente che gli Ebrei accostandosi ad una città pria di venire a battaglia offrano la pace; se questa è accettata, i nemici diventano tributarii e soggetti del vincitore; se respinta, vi si metta l'assedio, ed espugnatala, tutti i

maschi siano passati a fil di spada, la preda divisa frai soldati (1). Il sentimento di umanità che taceva durante la guerra, si manifestava dopo la vittoria: la vita dei prigionieri era risparmiata col ridurli in ischiavitù, i morti seppelliti, ma il diritto sui beni assoluto. Durante l'assedio di una città era vietata la devastazione degli alberi fruttiferi, e potevano essere tagliati quelli boschivi, quando in macchine da guerra dovevano essere tramutati. Il mosaismo nel fondo era una dottrina di pace; però nell'epoca in cui Mosè quelle leggi dettava, una guerra di sterminio si apparecchiava; ed il sentimento della pace restò seppellito nella teologia mosaica, per poi manifestarsi per bocca dei profeti.

I Persiani si credevano padroni di tutta l'Asia, i re dei re; alle nazioni straniere domandavano la terra e l'acqua. Credevano che tutto il mondo dovea sottostare al loro dominio; sciagura a coloro che non ubbidivano, erano castigati come schiavi ribelli al loro padrone. La loro schiavitù era orribile; perchè i Greci ed i Romani almeno rispettavano la persona fisica dei servi, ma i Persiani anche questa mutilavano, col renderli eunuchi, col trapiantare le popolazioni in lontane regioni, e per inabilitarli alla rivolta cercavano snervarne ed attutirne il pensiero: Creso consigliò Ciro a indebolire la intelligenza dei Lidii e sottometterli a tal' educazione da ridurre gli uomini in donne, a fine di renderli incapaci a qualunque insurrezione.

I Fenici furono un punto appena percettibile in mezzo i vasti imperi di Oriente, ebbero per impero la sterminata superficie dei mari, penetrarono in remotissime regioni, ignorate dai superbi dominatori persiani; le loro armi furono l'intelligenza ed il lavoro; al dominio della forza bruta sostituirono quello del pensiero; ma l'interesse commerciale li rese perfidi e fallaci, e le loro convenzioni sono operate con frode. Ciò nulla di meno essi beneficarono il ge-

(1) *Deuteronomio*, XX, 10, 11, 12, 13, 14.

nere umano, perchè animarono vigorosamente il commercio, fabbricarono città, costruirono strade, che misero in contatto i popoli dell'Europa occidentale, ed avvicinarono dovunque con la massima energia l'umana attività. La storia del loro diritto delle genti, come bene osserva Laurent (1), risulta interamente dal loro commercio: fenicio e trafficante erano sinonimi: ricevevano con una mano, e davano con l'altra; scorrazzavano tutti i mari, familiarizzati con questo elemento vi si abbandonarono con passione e trasporto; i loro arditi navigatori figurano nella storia e nei poemi antichi dell'Oriente: nell'Odissea e nell'Iliade compariscono come mercadanti e pirati.

Cartagine è figlia di Tiro, ma la colonia superò in potenza la madre patria: nelle convenzioni manifestò la stessa frode dei Fenicii, la fede punica è molto rinomata (2): la gelosia e l'odio ispirarono la politica dei Cartaginesi. Essi furono l'immagine della loro madre patria, con la differenza che i Fenicii non furono conquistatori, ed i Cartaginesi essendo un popolo guerriero, collocato in un vasto continente ed in un fertile territorio, si abbandonarono fatalmente allo spirito di conquista, che dovea rovinarli. Odiavano a morte i Greci sino al punto che dal senato cartaginese era interdetto impararne l'idioma. In Sicilia commisero ogni specie di atrocità: fumavano ancora le rovine di Selinunte, quando soggiogarono Imera, e la demolirono sin dalle fondamenta; le donne furono distribuite ai soldati, gli uomini uccisi crudelmente; poscia espugnato Agrigento, gli uomini furono passati a fil di spada. I Cartaginesi portarono poco bene al genere umano; non furono mossi da sentimenti di nobile ambizione come

(1) *Histoire du droit des gens et des relations internationelles*, t. 1, p. 175.

(2) Quantunque Montesquieu osservi che solo la vittoria fece dire la *fede punica* invece della *fede romana*, volendo così rivendicare la fama dei vinti; pure è certo che le abitudini mercantili e l'amor del guadagno sono spinte potenti a mancare alla propria fede, e oggi non si mette più in dubbio dagli eruditi la slealtà dei Cartaginesi.

i Greci ed i Romani, ma piegarono ciecamente alla molla del guadagno. La loro inospitalità è passata in proverbio nella storia: sino i naufraghi che chiedevano asilo nelle coste africane, erano saccheggiati, respinti o uccisi.

III.

I Greci: questo popolo istruito e potente, che all'intelligenza unì il coraggio, rigenerò le nazioni, indirizzandole sulla via della dolcezza e dell'amore. Noi tarda posterità non possiamo fissare lo sguardo verso questo popolo di artisti, di poeti, di filosofi, di pubblicisti, di saggi che incivilirono il mondo, senza che un'intima commozione di affetto e di gratitudine ci agiti il cuore.

« Bella Ellenia gentil! Alma di ghiaccio
Ben à chi in te s'affisa, e non risente
Quel fremito segreto, onde all'amante
Sussulta il cor, quando la fredda polve
Di quella ond'arse guata (1). »

Allo stato d'isolamento in cui vivevano gli antichi popoli, i Greci sostituirono una frequente attività internazionale; e quantunque questa in gran parte era animata fra' soli stati ellenici, pure recò un grande beneficio; perchè fra gli stati greci furono riconosciuti diritti e doveri, si stipularono trattati, leghe, e i loro interessi si accomunarono; dal che doveva in seguito nascere lo avvicinamento con tutti gli altri popoli. E sebbene i Greci trattassero i non Greci come nemici, pure si manifestarono verso i medesimi meno crudeli degli altri popoli. E quantunque il loro diritto di guerra spesso portava la devastazione del paese nemico, pure tal fiata si regolavano con generosità verso i vinti: Timoteo dopo essersi impadronito di Corcira non scacciò, nè ridusse in ischiavitù i suoi abitanti, come allora era costume, anzi lasciò loro le proprie leggi.

(1) Byron, *Pellegrinaggio di Aroldo.*

In Grecia esisteva un collegio di Anfizioni, nel quale i popoli ellenici erano rappresentati da deputati, che si riunivano una volta per anno, oltre la grande assemblea; e quantunque gli Anfizioni a vero dire erano un collegio sacro, pure non è a dubitarsi ch'essi esercitavano una certa autorità nelle vertenze politiche dei varii stati: infatti la guerra di Cirra fu intimata per decreto anfizionico.

I Greci spesso prima d'incominciare la guerra inviavano ambasciadori ed araldi per dichiararla; e non di rado si tentava ogni via di conciliazione per evitarla: Menelao ed Ulisse richiesero Elena prima di cominciare le ostilità; e solamente quando questa fu rifiutata, risolsero di vendicare con una guerra di sterminio l'attentato di Paride. Talfiata invece della guerra come mezzo decisivo delle loro controversie ricorrevano a singolari combattenti, e non di rado richiedevano l'arbitraggio: in effetti Atene e Megara essendo venuti in contrasto per il possesso di Salamina, presèro per arbitri i Lacedemoni. La sacerdotessa di Delfo predicava il diritto di asilo, cercava pacificamente e con l'autorità divina recidere le quistioni fra' popoli ellenici, spingeva ad atti benigni e generosi, e deponeva nel cuore del popolo greco sentimenti di giustizia e di amore. Euripide riguardava la morte del prigioniero come una macchia vergognosa, che disonorava colui che la dava; ed i prigionieri non di rado erano rimandati alla loro patria, mercè la promessa di soddisfare il loro riscatto, al quale se mancavano, erano chiariti infami.

La filosofia greca tendeva a distruggere il pregiudizio di riguardare lo straniero ed il nemico come la stessa cosa. Anassagora dichiaravasi piuttosto cittadino del mondo, anzichè di Clazomene; Pittagora deplorando le intestine discordie che laceravano la Grecia, espresse il voto, che le repubbliche greche avrebbero dovuto mantenersi in una scambievole uguaglianza, e che la giustizia e la buona fede avrebbe dovuto regolare le loro relazioni: ri-

chiesto quale fosse la sua patria rispose: tutta la terra, dando ad intendere che credevasi cittadino di tutti i luoghi nei quali uomini s'incontrassero, non trovando alcuna fondamentale differenza tra Greci e barbari. Platone traccia il modello di uno stato perfetto: ai suoi occhi il legame universale di tutta la creazione è l'amore; perchè è l'amore che dà pace agli uomini, che loro impedisce di restare stranieri, e li annoda con vincoli d'amistà. Evvi, secondo lui, non solo un legame fra gli abitanti di una stessa città, ma anche fra questi e quelli di un'altra: la pace, la benevolenza e l'ospitalità sono necessarie all'uomo: la sua repubblica non è organizzata per la pace: gli stati sono sacri, e stanno sotto la protezione di Dio. Non pertanto, l'alto sentimento che in lui risiedeva della nazionalità greca, non lo fece emancipare dalle passioni dell'epoca, e cadde nella distinzione di Greci e di barbari, ed imbarazzato parla di passaggio della schiavitù. Aristotile sebbene riguardi la pirateria come un'industria legittima, simile alla caccia e la pesca, e creda essere la guerra un mezzo capace di acquistare, pure proclama che la pace sia preferibile alla guerra, condanna lo spirito di usurpazione e di conquista; perchè il conquistatore invece di formare la felicità della sua patria, ne prepara la rovina. Platone avea detto ai suoi concittadini: voi siete fratelli: Aristotile riprodusse la stessa idea con formola più generale, l'amicizia.

IV.

Grecia avea portato l'avvicinamento fra' vari stati ellenici, ma era rimasta nello isolamento rimpetto gli altri popoli; Roma invece tendeva alla unificazione del genere umano; essa non distruggeva, ma si assimilava le sue conquiste, accordando taluni diritti ai vinti: il suo dominio, dice Tullio (1), era

(1) Cicerone, *De officiis*, lib. II, c. 8.

piuttosto di protezione, anzichè d'impero. Roma, afferma di Montesquieu, non era nè monarchia, nè repubblica, ma la testa di un corpo composto di tutte le nazioni (1). Essa tendeva a fondere materialmente tutti gli stati, tutti i popoli in uno solo stato, e stringere tutto il genere umano nell'unità materiale sostenuta con la forza. Il mondo intero fu teatro delle sue vittorie; e mentre le sue legioni marciavano alla conquista del mondo, essa si organizzava internamente. I Romani, malgrado il costume antico d'impadronirsi delle proprietà nemiche, di distruggerle, senza rispettare nemmeno le cose sacre, sebbene non intendessero menomare il diritto illimitato che credevano potere esercitare sui beni dei vinti, essendo l'arma del legionario e la lancia il simbolo del vero dominio, pure lasciavano ai vinti una parte del loro territorio, e tal fiata rendevano i campi agli antichi proprietarii; perchè li tenessero come coloni, pagando una rendita in segno di riconoscimento del dominio romano.

Malgrado il desio di sangue dei Romani, che diariamente assistevano a spettacoli cruenti, e che l'arena dei loro anfiteatri fosse di tanto sangue bagnata che nessun angolo della terra ne ha ricevuto altrettanto, malgrado che il cozzo dei brandi, il ruggito delle fiere, il gemito delle vittime formasse il più delizioso spettacolo di questo popolo spietato, che gavazzava nel sangue, e godeva nel comtemplare la morte sotto cento forme, pure essi furono meno crudeli dei Greci, e assai meno degli antichi popoli nelle guerre; anzi, come fu osservata dal Gentili (2), cominciarono a praticare una giustizia guerresca.

Un collegio di sacerdoti esisteva in Roma, indicati col titolo di *Feciali*, i quali prima di cominciare la guerra dovevano eseguire talune formalità, che

(1) *Grandeur et decadence des romains*, chap. 6.

(2) Alberico Gentili scrisse due dissertazioni; una *De justitia bellica Romanorum*, e l'altra *De injustitia bellica Romanorum*: queste due dissertazioni hanno per titolo *De armis Romanorum*.

costituivano il diritto feciale, in cui era stabilito che per potersi dichiarare una guerra, dovea essere giusta; e per conoscere ciò, si praticavano talune cerimonie religiose, con le quali s'invocavano gli Dei in testimonii della giustizia della causa, e se ne implorava l'aiuto. Da ciò derivava moderazione dell'abuso della forza e meno frequenza di guerre. Dal diritto feciale era del pari stabilito che ogni dichiarazione di guerra dovea essere preceduta da una dimanda di riparazione; il che conteneva il riconoscimento di questo principio fondamentale di gius internazionale, che non devesi alla guerra ricorrere, se non dopo esauriti tutti i mezzi pacifici. Simil costume non si osservava sempre dai Greci; e quando praticavasi, avea luogo fra gli stati ellenici, quasi mai coi barbari. Presso i Romani i prigionieri erano ordinariamente tratti in ischiavitù, ed avevano diritto a riscattarsi; posteriormente si ammise lo scambio, e così la posizione dei vinti si presentava meno deplorevole di come era presso i Greci.

I poeti, gli storici, i filosofi e gli statisti romani, quantunque non avessero rivelato lo stesso spirito filosofico, pure manifestarono idee più liberali. Cicerone dimostrò che la sola malvagità umana spinge ad opporre la forza con la forza, ed usare la violenza, il che è proprio delle fiere; di guisa che devesi a guerra venire spinti da necessità, a fine di restare immuni da ingiuria e conseguire la pace; consigliò che ottenuta la vittoria, conservar debbonsi quei nemici che non furono crudeli e feroci, come degli antichi Romani, che alla romana cittadinanza ammisero i Tusculani, gl'Equi, i Volsci, i Sabini; affermò non potersi far giusta guerra senza giusto motivo e non preceduta da preventiva intimazione, osservando i principii di giustizia proclamati dal diritto feciale; lodò la generosità di Pirro nel rimandare i prigionieri senza esigere riscatto, e del senato romano che consegnò a costui quel miserabile che erasi offerto per avvelenarlo; raccomandò il dovere di conservare la fede ancorchè data al nemico,

di che l'eroico esempio dato da Regolo chiariva quanto sacra debba mantenersi. Seneca proclamò gli schiavi figli di Dio, come gli uomini liberi: la natura, egli esclama, ci ha creato tutti parenti, generandoci della stessa maniera e con lo stessa fine, e ci ha ispirato affetto scambievole: *io sono uomo, e tutto ciò che tocca l'uomo non mi è straniero:* colui che chiami tuo schiavo, ebbe origine dallo stesso seme, gode lo stesso cielo, respira la stessa aria, vive e muore come te (1). Queste solenni parole pronunziate altamente in nome dell'umanità toccano il cuore sino alla commozione: i padri della chiesa dissero che il filosofo romano fu ispirato da influenza divina. Sotto il dominio di tali sentimenti generosi egli concepì il suo sistema di relazioni internazionali, riguardò gli stati come membri della vasta repubblica del genere umano, i quali hanno bisogno di stare in accordo per ottenere il loro scambievole benessere, e predicò agli uomini la pace, perchè nati per amarsi, e non per trucidarsi: è assai vergognoso, esclama, che gli uomini fatti per aiutarsi godano ad odiarsi, e uccidersi: gli animali vivono in pace, e gli uomini versano sangue. Parlando dello amore per le conquiste, non può trattenersi dal dire: Alessandro fu brigante dalla infanzia, distruttore delle nazioni, terrore degli uomini: i conquistatori sono flagelli dell'umanità, tanto funesti quanto il diluvio, che sradicò alberi, demolì città, coprì la faccia del globo e distrusse quasi tutti i viventi.

V.

Roma mercè le sue vittorie e le sue conquiste avea avvicinato i varii popoli del mondo, rendendoli amici e conoscentisi scambievolmente: la sua missione era compita; però li avea fusi con la forza in una unità artificiale e violenta, che non avea più

(1) V. *Epist.*, 47, 48, 95.

ragione di esistere: bisognava cadesse infranto il cerchio di ferro che stringeva nella monarchia universale tante nazionalità distinte, e che all'unità materiale dei popoli, sostenuta con la forza fosse sostituita l'unità morale, alimentata dall'amore e dalla fratellanza. Fu allora che apparve il cristianesimo, e si rese propagatore di questa unità poggiata sull'affetto; ma i suoi principii non potevano trionfare nell'esistenza dell'impero romano: l'anfiteatro irrugiadato di sangue mal si adattava alla sua dottrina d'amore, e doveva cadere: la sua sentenza di morte era segnata; ma il suo dissolvimento esigeva quasi un tempo uguale a quello che era stato necessario per edificarlo; tale sotto i Cesari era la forza di resistenza di quest' organizzazione amministrativa e militare che teneva legati nello stesso vincolo tanti elementi eterogenei e discordanti.

La fama della ricchezza e del delizioso clima romano avea risuonato per tutti gli angoli del mondo. Uomini rozzi, abitanti in contrade inospiti, sedotti dal desio di visitare nuovi paesi e dalla brama di mutare la aride e glaciali lande del settentrione, che erano loro dimora, con le amene e ricche contrade meridionali, atraversando nevi, monti, solitudini, deserti, paludi, fiumi, mari sterminati, si avanzarono a stuolo: Goti, Svevi, Franchi, Eruli, Longobardi, Unni, Alani, Bulgari, Gepidi a torrenti si versarono sull'Europa romana. L'impero ebbe un'agonia lunga, la sua vita si ritirò a poco a poco, come avviene in un corpo robusto, nel quale il cuore continua a battere alcun tempo dopo che la morte ne ha reso inerti le membra. Ma dal corpo estinto dell'impero romano dovevano uscire stati novelli, rigurgitanti di vita e di energia.

Il Cristianesimo segnando l'inaugurazione di un'éra novella per l'umanità, dovea cangiare radicalmente i principii dominanti nell'epoche pagane; la dottrina del Cristo era chiamata a presedere ai destini dell'umanità per la durata di lunghi secoli; perchè conteneva gli elementi costitutivi di una nuova organizzazione sociale.

S. Agostino cominciò il suo libro nel momento che i barbari entravano in Roma e con gli sguardi rivolti all' avvenire: egli riassumendo i principii enunciati dal cristianesimo in ordine al diritto delle genti, crede che nella città di Dio sono chiamati gli uomini di tutte le nazioni, parlanti tutte le lingue, per comporre una società cosmopolita (1). Il principio della fratellanza fu sostituito a quello dell'isolamento; e sebbene una profonda linea di demarcazione separasse i popoli cristiani da quelli che non professavano la stessa fede, pure non è più la differenza che altra volta esisteva tra il cittadino romano e lo straniero: la distinzione è piuttosto religiosa che politica; la politica non si manifesta che secondariamente, e quasi come effetto ancora permanente del sistema pagano, che dovea grado grado scomparire, a misura che il cristianesimo più estendeva il suo dominio, ed era meglio compreso. Proclamata la fratellanza fra gli uomini, la guerra tra' medesimi doveva essere riguardata come mostruosa; perchè essendo fratelli, col combattersi divenivano tanti Caini; quindi la pace fu riconosciuta come la vita normale dell'umanità. I profeti aveano annunziato che alla venuta del Messia: « i popoli delle loro spade fabbricheranno zappe, e delle loro lance falci: una nazione non alzerà più la spada contro un'altra: gli uomini non impareranno più la guerra (2). » « Ed il figlio di Dio, aggiunge Anastasio, proclamò il regno della pace. I Greci ed i barbari si facevano la guerra, e si mostravano crudeli verso coloro che non erano della stessa razza. Nessuno poteva viaggiare senza armi, sia per terra, sia per mare; perchè tutte le nazioni si odiavano, di un odio irriconciliabile. La loro intera vita si passava nei combattimenti; la spada lor tenea luogo di bastone, ed era il loro sostegno. Dacchè però hanno ricevuto la dottrina del Cristo, si sono meraviglio—

(1) V. *De civitate Dei*, Lib. XIX, c. 7.
(2) *Isaia*, Cap. II, vers. 4.

samente trasformati: hanno deposto la loro crudeltà, e non pensano più ai combattimenti: la pace frattanto è tutto per essi, la concordia è l'oggetto delle loro più ardenti brame: allorchè intendono la parola evangelica, invece di armare le loro mani di pugnali, le stendono per pregare (1). »

Però è a notarsi che la pace portata dal cristianesimo non deve essere interpretata nel senso di avere eliminato materialmente la guerra; ciò è smentito dalla storia di tutte le guerre che nell'epoca cristiana hanno l'umanità flagellato; ma piuttosto deve intendersi in quanto ai nuovi principii che il cristianesimo fecondò negli uomini, per li quali il reggimento del diritto sempre più ha esteso il suo dominio, stabilendo l'unione armonica fra le nazioni. Unione che si conteneva in germe nelle dottrine cristiane, e che doveva grado grado effettuarsi col volgere dei secoli, e dei millenii, e che tuttora nel fatto, sebbene sia un'aspirazione della scienza, è ben lungi dall'essere completamente attuata.

La conquista era condannata dal cristianesimo. Gli antichi esaltavano i conquistatori, e li riguardavano come Dei o semidei; e sebbene gli stoici li abbiano avuto in avversione sin da tempi remoti, pure fu il critianesimo che li fulminò di anatemi, e giunse a convincere gli uomini che i conquistatori violavano i diritti dei popoli. « Qual è il loro cammino?.... sclama Lattanzio, distruggere le città, devastare i territorii, esterminare i popoli liberi ed asservirli. Più essi hanno ruinato, saccheggiato, ucciso uomini, più si credono nobili, illustri; essi riguardano come virtù i loro misfatti. Colui, che dà la morte ad un sol uomo, si riguarda come macchiato di delitto. Massacrate migliaia di uomini, inondate la terra di sangue, infettate i fiumi di cadaveri, e vi si dà un posto nell'Olimpo (2). » Il ri-

(1) *De incarnat. verbi Dei*, c. 51, 52, t. I p. 92. V. pure Origene, *Select. in salm.* XLX, t. II, p. 714, Eusebio, *Praepar. evang.*, I, 4. p. 10.
(2) *Divin. Inst.* I, 18.

scatto dei prigionieri fu anche propagato dal cristianesimo, il quale in mezzo le guerre dei barbari, che resero l'impero romano un vasto campo di prede e di carnificina, esercitava una benefica influenza. La chiesa si sforzò a rendere la libertà a molti sventurati che sovente il vincitore metteva a morte; si videro vescovi vendere i vasi delle chiese per riscattare i prigionieri; e S. Paolo sin anco si abbandonò alla schiavitù, per riscattare il figlio di una povera vedova (1). Il cristianesimo stabilì un legame di unità fra gli uomini: il politeismo con la sua pluralità di Dii avea consacrato l'isolamento; il cristianesimo riposando sull'unità di Dio e della creazione, cancellò le divisioni fra gli uomini, li riguardò tutti come membri uguali della stessa famiglia, e fecondò nei loro cuori il germe dei sentimenti di amore e di fratellanza.

Roma pontificale si manifestò allora come un tribunale augusto, il quale fu spesso invocato dai popoli della cristianità come arbitro nella pace e nella guerra. Le crociate, sebbene abbiano decimato i popoli, pure influirono non poco nello avvicinamento delle nazioni. All'annunzio fatale che in Siria si massacravano i Cristiani, l'Europa rispose col correre in loro soccorso: una quantità sterminata di cavalieri, uomini di spada, pellegrini, donne e fanciulli si arruolarono sotto la bandiera della croce per la guerra santa. Il commercio si animò fra gli stati Venezia, Genova, Marsiglia, Barcellona, Ancona Trani ed altre città divennero commercianti e stati marittimi potenti.

Contro le fusione romana, per una specie di reazione, successe lo sminuzzamento degli stati in tante piccole frazioni, in guisa che ogni città quasi formò uno stato indipendente; da ciò tutti i principati ducati, marchesati e repubblichette del medio evo i quali doveano in seguito, col volgere dei secoli soffrendo molte trasformazioni politiche, dar nascita

(1) Villemain, *Tableau de l'eloquence chrétienne*, p. 371.

mento alle nazionalità, che sono stati perfetti: opera incominciata da lungo tempo, ma ancora ben lontana dall'essere compita.

Allo sminuzzamento delle nazioni successe gradatamente la formazione dei grandi stati, cominciando dai tentativi di monarchia universale, fatti da Carlo Magno, da Carlo Quinto ed altri, che doveano risolversi nella formazione degli stati dei tempi moderni. Ma i popoli furono agglomerati non sempre secondo indicavano le loro nazionalità, ma spesso a norma delle vedute e degl' interessi dei reggitori internazionali. Nonpertanto l' organazione di essi in nazionalità era cominciata; i tempi moderni l' hanno migliorato; appartiene all' avvenire tradurla interamente in effetto, onde potere in diffinitivo essere stabilito il regno del diritto.

VI.

Prima dei tempi moderni non era stato il diritto internazionale elevato al grado di scienza. È conteso fra gli eruditi se Aristotile avesse scritto un libro sulla guerra, che non giunse alla posterità; ma la maggioranza inclina a negarlo (1). Il Cristianesimo avea cominciato ad introdurre massime eque nelle relazioni internazionali; gli scritti dei santi padri, le predicazioni religiose, la istituzione dei consigli ecumenici indirizzandosi alle coscienze, spingevano le genti europee al rispetto ed all'amore della giustizia. Pubblicisti italiani e spagnuoli scrivendo su cose relative alla guerra, alle legazioni e simili, cominciavano a fornire i primi elementi sui quali dovea la scienza costituirsi.

(1) Grozio (*De jure belli ac pacis*, prælegomeni, § 36), Barbeyrac (Note a Grozio), Mackintosh (*Discorso sullo studio del diritto di natura delle genti*) asseriscono che un trattato sui diritti della guerra e le istituzioni del diritto feciale Aristotile compose; ma i moderni scrittori fra' quali il Wheaton (*Storia del diritto delle genti*, p. 23) hanno chiarito come i prelodati giuspubblicisti furono tratti in errore da un passo del grammatico Ammonio.

Il domenicano Francesco Vittoria, professore nella Università di Salamanca, allorchè gli Spagnuoli pretendevano soggiogare le Indie, scrisse due dissertazioni: una in difesa delle pretese degli Spagnuoli; l'altra relativa al diritto di guerra; ed esaminando i casi nei quali la guerra è legittima e gli atti permessi nel farla, dichiarò illecita la conquista, ed inumano lo sterminio del nemico. Domenico Soto discusse la quistione della schiavitù in un libro titolato *De justitia et jure*. Ma la prevalenza della teologia cominciò ad essere rimossa col Suarez, il quale scrivendo un trattato *De legibus ac Deo legislatore*, distinse le discipline religiose da quelle giuridiche, e segnò le prime linee di demarcazione fra il diritto naturale delle genti e quello convenzionale. Baldassare d'Ayala cercò dall'avvicinamento e classificazione dei fatti rivelare le regole di giustizia applicabili alle relazioni degli stati; parla del diritto di guerra, condanna l'uso di rendere schiavi i vinti; non pertanto ammette il bottino, e stabilisce le regole secondo le quali dev'essere distribuito.

Quegli che veramente primiero trattò scientificamente di leggi giuridiche internazionali, fu l'italiano Pietro Bello. Egli precesse il Gentili ed il Grozio, e scrisse un'opera, che dedicò a Filippo II di Spagna, col titolo *De re militare ac de bello*, nella quale, com'egli afferma, non si occupa dell'arte della guerra, ma secondo i principii di ragione stabilisce quando la guerra è giusta, e i modi che si debbano tenere nelle alleanze, nelle federazioni, negli assedii, nelle tregue, nelle paci. Egli aprì l'aringo allo studio profondo della scienza, dando ammaestramenti secondo giustizia e ragione, e, come dice il Tiraboschi, fu il primo che abbia fatto estesa applicazione delle leggi all'uso della guerra. Ma il vero precursore di Grozio fu quell' altro illustre italiano Alberico Gentili, professore in Oxford, che scrisse un'opera titolata *De Jure Belli*. Nel primo libro egli tratta sistematicamente dei principii che giustificano e legittimano la guerra, nel secondo dell'equità con cui

dev'essere condotta, e nel terzo dei modi come dev'essere terminata. Sotto questi tre aspetti distinti classifica tutti i principii relativi alle cause, ai diritti ed al fine della guerra, sostiene che il nome di guerra convenga solamente a quella animata fra stati indipendenti, quando i loro interessi o il loro onore è compromesso. Sotto la sua penna erudita, dice il Cauchy (1), il diritto delle genti incomincia a trasformarsi, e quantunque la sua opera sia zeppa di citazioni secondo l'uso del tempo, pure l'illustre italiano talfiata si mostra nei suoi scritti franco e riciso, condanna le guerre religiose, e proclama principii liberali e di ragione.

Nonpertanto si riguarda come fondatore della scienza Ugone Grozio, autore dell'opera *De jure belli ac pacis*, che oscurò e vinse tutte le precedenti. Non può pronunziarsi il nome di Grozio senza un vivo sentimento di gratitudine verso questo grand'uomo, che sistemando gli elementi spesso indigesti, che gli avevano fornito gli scrittori precedenti, formò la scienza del diritto delle genti. Egli fu un avvocato e un magistrato distinto, che illustrò il diritto della sua patria, celebre come istorico ed erudito, come poeta e canonista, teologo e giureconsulto, patriota ed uomo di stato. L'amore per il suo paese non restò intiepidito fra le amarezze di un ingiusto esilio al quale fu dannato. La sua opera levò in Europa tal grido, che i più eminenti pubblicisti la illustrarono, Gronovio, Meulen e Becman l'arricchirono di note, Vitrario l'ordinò a quistioni, Kulpisio la compendiò, Barbeyrac e i due Coccei la comentarono, Gustavo Adolfo la teneva sotto l'origliere, quando guerreggiava in Alemagna. Grozio si manifestò nel mondo scientifico in una epoca di caos, di confusione mondiale, fra la riforma ed una lunga guerra: non vi ha scrittore che dimostri sì vivamente lo stato di sconcerto in cui trovavasi l'umanità in quel tempo. Lutero, Calvino, Macchiavelli e

(1) *Le droit maritime international*, etc., t. II, p. 33.

più tardi Richelieu avevano fatto a brani il diritto pubblico; una guerra terribile dovea per trent'anni mettere in soqquadro l'Europa; il mondo trovavasi in istato di scompiglio; nulla esisteva di fermo e di stabile; di guisa che il dotto olandese volendo uscire da questo stato di confusione, tentò sopra solide basi stabilire il diritto delle nazioni. Ma come armonizzare principii e teorie opposte, ammesse dalle varie nazioni? Come interpretare convinzioni scritte e norme di giustizia sì variamente concepite? Egli tenta uscire da queste dubbiezze, facendo scaturire dal consenso generale il diritto delle genti. « Quando molte persone, egli dice, in diversi tempi ed in diversi luoghi sostengono una idea, un principio, un assunto come certo, deve riferirsi ad una causa generale; e ciò non può essere che una delle due: o una giusta conseguenza tirata dai principii della natura, o un consenso universale; la prima ci scuopre il diritto naturale, la seconda il diritto delle genti (1). » E siccome vivente era il prestigio dell'antichità, egli interroga la Grecia e Roma per sapere che sia la pace e la guerra, scruta Omero e Virgilio, Tucidide, Polibio e Livio e quanti vi sono poeti, oratori, storici e filosofi (2), non perchè questi devono essere ciecamente creduti, che spesso parlano il linguaggio della passione; ma perchè quando sono molti che consentono sulla stessa idea, rappresentano il consenso generale, da cui scaturisce il diritto delle genti.

VII.

Le lunghe e penose lotte causate dalla riforma religiosa, compiuta da Lutero e Calvino, le guerre politiche, animate dal quarto Errico e dal Richelieu e continuate dal Mazzarino contro la preponderanza

(1) *De jure belli ac pacis*, Proeleg.

(2) Il numero delle citazioni è tale da scapitarne la fama dell'illustre olandese a segno che taluni lo censurarono. Toccava al Mackintosh (*Discorso sul diritto di natura e delle genti*, p. 359) difenderlo energicamente.

di casa d'Austria ebbero termine con la pace di Vestfalia (1648), che costituisce un' éra importante nel progresso dell'incivilimento europeo; perlocchè a ragione è riguardata come l'epoca dalla quale ha cominciamento la storia del diritto internazionale moderno.

La pace di Vestfalia riconobbe in Alemagna l'uguaglianza delle confessioni cattolica, luterana e calvinista, e stabilì l'indipendenza degli stati componenti l'impero. La Prussia prese allora un grande sviluppo, e come figlia primogenita della riforma si mise a capo del partito protestante, divenendo la rivale di casa d' Austria; la Francia e la Svezia presero parte nell' interna costituzione dell' impero, come custodi di pace, e la Svezia come membro federale. Affermando la indipendenza dei Paesi Bassi e dei cantoni svizzeri, fu virtualmente riconosciuto in un popolo oppresso il diritto di scuotere il giogo straniero. La pace di Vestfalia fu riguardata come fondamento del diritto internazionale positivo europeo fino alla rivoluzione francese, che cambiò radicalmente i principii sino al 1789 accettati nei rapporti delle nazioni. Dalla pace di Vestfalia ebbe principio la istituzione delle legazioni permanenti fra gli stati, per le quali furono mantenuti i rapporti pacifici fra le nazioni; la lingua francese cominciò a divenire quella diplomatica; e varie scuole di pubblicisti si formarono.

Dalla pace di Vestfalia a quella di Utrecca (1713) malgrado la lunga sequela di guerre, che conturbarono l'Europa, e le non poche violazioni dei diritti degli stati, il giure internazionale fece molti progressi. Benefica influenza recarono gli scritti di giuspubblicisti dell' epoca; i loro consigli cominciarono ad essere accettati nel governo delle nazioni. La diplomazia instancabile nella condotta dei negozii fece continuamente campeggiare principii di equità e di giustizia: i documenti internazionali dell' epoca rigurgitano di considerazioni giuridiche in sostegno di principii oggi passati in assioma, ma allora non poco con-

troversi. Allo smisurato ingrandimento degli stati potenti, che ad ogni istante minacciavano ingoiare Europa nella monarchia universale, un argine cercò mettersi col contrappeso degli stati, il quale, malgrado abbia dato spinta a non pochi ingiusti interventi, pure servì di diga alla cupidigia di audaci conquistatori, che il diritto delle nazioni calpestavano, e fu riguardato come base del giure internazionale positivo. Ed avendo spesso ricorso all'aiuto della Francia per atterrare la preponderanza di casa d'Austria, Francia approfittando dell'occasione favorevole, divenne preponderante in Europa, e sotto Luigi XIV minacciò gli stessi pericoli, che si erano temuti dalla potenza austriaca. Lunghe e sanguinose guerre ebbero luogo per arginare la preponderanza francese, intersecate di particolari convenzioni di pace, le quali non procurarono altro che una breve tregua per meglio aguzzare i brandi, e tornare più fieri alla lotta. Ma un nuovo congresso fu convocato in Utrecca nel 1713 a fine di stringere in più stretti confini la potenza francese, fiaccarne l'orgoglio, e farla cessare di essere una minaccia permanente alla indipendenza degli stati europei; di guisa che con ragione si è detto essere stata la pace di Utrecca per la Francia, ciò che era stata per casa d'Austria quella di Vestfalia.

Dopo il congresso di Utrecca l'Europa godè di trent'anni di pace, causata in parte dalla stanchezza, in cui erano gli stati caduti dopo lunghe e penose guerre, che ne aveano esaurito le forze. La Russia dopo avere vinto la Svezia, ed allargate le sue conquiste verso l'occidente, occupava un posto distinto fra le nazioni, e prendeva parte agli avvenimenti politici del mondo civile; la Prussia, rialzata dalla spada del gran Federico, e l'Inghilterra formidabile per la sua vasta marina ed il suo commercio, stavano anch'esse nel concerto politico europeo, e bilanciavano la potenza austriaca e francese, in modo che sembrava allontanato per sempre il pericolo di preponderanza di alcuna nazione. Questo stato di

cose fu turbato con la morte di Carlo VI d'Austria senza figli maschi, che malgrado avesse dichiarata erede di tutti gli stati la figlia Maria Teresa con *prammatica sanzione* accolta dai consigli delle provincie austriache, approvata dalla Dieta dell'impero e garantita da varii stati, pure una moltitudine surse di pretendenti alla monarchia austriaca, che la voleano smembrata e loro distribuita. Si venne alla guerra, e dopo parecchie tregue e trattati col congresso di Aquisgrana del 1748 si riconfermò quello di Utrecca, riconoscendo la *prammatica sanzione*, e solamente si cesse la Slesia alla Prussia, il Ducato di Parma allo infante D. Filippo. Dopo la pace di Aquisgrana, malgrado nuove guerre sorgessero in Europa, dove figurarono Austria e Francia alleate da una parte, e Inghilterra e Prussia dall' altra, con la pace di Hubertsbourg nel 1763 fu confermato altra volta quanto nel congresso di Utrecca erasi stabilito.

VIII.

Mentre che nel campo dei fatti il diritto delle genti avea progredito incessantemente, in quello della scienza era con solerzia coltivato: varie scuole di pubblicisti si erano gradatamente formate, che in parte esistono sino ai tempi attuali, con la giunta di quei progressi derivati dallo studio meglio approfondito della scienza.

Samuele Puffendorfio cercò continuare l'opera incominciata da Hobbes, rifiutandone tutti gli assiomi mostruosi; e scrivendo con maggiore profondità di vedute e moderazione, presenta uno sviluppo sistematico e completo della scienza del diritto delle genti. Dichiarandosi partigiano del sistema filosofico, crede il diritto delle nazioni avere unica sorgente nella coscienza e nella ragione umana; senza negarli, fa astrazione dei principii cristiani; perchè, ei dice, la legge morale si fonda sopra basi che devono da tutti i popoli essere accettate, anche da quelli che respin-

gono la luce della fede, e cerca costruire l'edifizio del diritto coi soli principii della ragione. L'opera del Puffendorfio, dice Mackintosh, è una miniera nella quale attingeranno tutti i suoi successori, e Loke la riguarda per lo studio del diritto delle genti come più utile di quella del Grozio.

I principi di Puffendorfio furono seguiti dal suo annotatore Barbeyrac e da Cristiano Tommasio, il quale dichiara che consenso dei popoli non è fondamento delle obbligazioni, e solamente imperano le leggi naturali applicate agli stati secondo le modificazioni, che derivano dalla loro natura collettiva. Della scuola di Puffendorfio si dichiara aderente l'italiano Ludovico Casanova, sostenendo i trattati non essere sorgenti del diritto internazionale, perchè stanno rispetto a questo, come i contratti verso il diritto privato; senza riflettere che i trattati, a differenza dei contratti, oltre a decidere sopra interessi transitorii, stabiliscono tal fiata norme positive di giustizia internazionale.

Goffredo Guglielmo Leibnizio quantunque non abbia toccato che di passaggio il diritto delle genti, pure non gli si può negare l'alto merito, se non di aver fondato, come crede il Cauchy, almeno migliorato grandemente lo studio comparato dei principii e dei fatti, cioè del diritto puramente razionale e di quello convenzionale, risultante dalle consuetudini e dai trattati internazionali: lanciando profonde vedute degne del suo genio sull' armonia del diritto e della storia, egli determina, sebbene imperfettamente, i rapporti del diritto primitivo col convenzionale; nel cristianesimo e nel vangelo rinviene la base dello incivilimento ed il principio più efficace del progresso del diritto delle genti.

Dopochè Puffendorfio avea derivato il diritto delle genti dalla umana ragione e coscienza, una scuola opposta si formò in Germania che la tesi contraria sostenne, dichiarando il diritto delle nazioni derivare solamente da quanto dagli stati è consentito. Strenuo difensore di siffatti principii si dichiarò Samuele

Rachel, sostenendo che il diritto delle genti sia una legge d'istituzione positiva, fondata sul consenso espresso o tacito delle varie nazioni, non aventi altro supremo legislatore all'infuori della loro volontà. Da ciò si videro in Alemagna due scuole formarsi, una filosofica capitanata dal Puffendorfio e propugnata in seguito da non pochi pubblicisti, ed un'altra storica sostenuta del pari da innumerevoli scrittori, i quali non riconoscono altra sorgente del diritto internazionale se non le convenzioni o i trattati internazionali, le consuetudini, gli usi e la storia degli stati. Per loro la speculazione e la filosofia deve essere impiegata come mezzo sussidiario a ben conoscere le leggi positive, e ad estenderne l'applicazione ai casi analoghi. Appartengono a questa scuola Volfongo Textor, Gaspard de Real, I. I. Moser, Teofilo Günther, Federico Saafeld, Enrico Schmalz, Schloetzer, Rosenwinge, Oppenheim, Eschbach, Luigi Kluber, Giulio Schmelzing, Carlo Luigi Pölitz, Sal. Zachariae ed A. G. Heffter. Per quest'ultimo il giure delle nazioni è un diritto non scritto, che aspetta la sua codificazione, le contese politiche ed i trattati internazionali ne formano le sorgenti più importanti, il testo delle convenzioni internazionali manifesta l'accordo degli stati, ed il solo metodo storico lo spiega.

Volfio prese una via di mezzo fra la scuola di Puffendorfio e quella storica. Gli stati, egli dice, non riconoscono altro diritto all'infuori di quello di natura, quindi i principii generali della legge giuridica, che regolano l'attività umana, devono essere riconosciuti come le norme direttrici delle azioni degli stati. Ed essendo questi persone collettive, e quindi di una indole diversa di quelle private, devono ricevere l'applicazione delle leggi giuridiche con la giunta delle modificazioni scaturenti dalla loro indole diversa. Il diritto internazionale così concepito è comune a tutti gli stati, e costituisce il diritto delle genti naturale necessario. Ma gli stati, egli aggiunge, formano una grande associazione cosmopolita, una specie di grande repubblica detta dal filo-

sofo di Halle *Civitas maxima*, istituita dalla natura, della quale tutte le nazioni del mondo sono i membri: questi possono stabilire mediante il loro consenso le leggi internazionali positive, che formano il diritto civile di questa grande repubblica, cioè il diritto delle genti volontario. Da ciò si vede che secondo Volfio la legge naturale e quella positiva, la storia e la filosofia forniscono il loro tributo alla formazione del diritto delle nazioni. Se si rettificano taluni errori del pubblicista alemanno, se alla finzione della città massima si sostituisce il concerto politico degli stati, può dirsi che il diritto delle genti prese per Volfio un novello indirizzo, che regge nello stato attuale della scienza.

Le stesse idee furono in certo modo manifestate dal Bynkershoekio, il quale affermò comporsi il diritto delle genti di quanto è dettato dalla ragione e dall' uso. Seguaci del Barone Volfio furono gli eminenti pubblicisti Germano Federico Karhel, Adolfo Federico Glafey, T. Rutherford, I. I. Burlemaqui, Gerard de Rayneval ed altri. Quegli però, che fedelmente riprodusse le idee volfiane, fu lo svizzero Emerico de Vattel. La impopolare aridità del Volfio, il quale, dice il Mancini, volle assoggettare la scienza al rigore delle forme geometriche, indusse il Vattel a rendere francese la dottrina volfiana, e ad offrirne un compendio, il quale cade nel vizio opposto di troppo superficiale leggerezza scientifica, e frequente oscillazione e perplessità nell'applicazione dei principii. Nonpertanto il libro del pubblicista svizzero si rinviene nelle biblioteche diplomatiche accanto di quello del Grozio, e continua ad essere l'oracolo degli uomini di stato. Il Vattel respinge però la finzione della città universale, ammessa dal Volfio, e deduce il diritto volontario dalla indipendenza e libertà delle nazioni. Solamente l' ipotesi volfiana si trova realizzata in certo modo nella costituzione politica degli stati, che dà origine al loro politico contrappeso, al mantenimento scambievole di legazioni permanenti, ed alle molteplici relazioni internazionali, che insieme li rannodano.

Quasi tutti i moderni pubblicisti credono la legge giuridica razionale, i trattati e le consuetudini essere le sorgenti del diritto delle genti. Fra questi possono indicarsi il Wheaton, il Madmilson, il Du Rat-Lassalle, l'Ortolan, l'Hautefeuille, il Cauchy, il Reddie, il Wildman, il De Pando, il Riquelme, il Baroli, il Mamiani, il Tolomei, il P. Pradier. Fodéré, il Fiore, il Sandonà e moltissimi altri.

IX.

Non mai i disegni di monarchia universale conturbarono Europa di quanto all'apparire del primo Napoleone. La rivoluzione francese avea proclamato i diritti dell'uomo, che scossero i troni di Europa: tutte le potenze si collegarono per soffocarla, ma restarono infrante. La Francia divenne agguerrita talmente da spaventare il mondo, e fornì a Napoleone un'armata invincibile. Le aquile francesi giungevano dovunque vittoriose: indarno l'Europa si collegava per domarle, ne restava sconfitta. I trattati di Vestfalia e di Utrecca furono fatti a brani, l'equilibrio europeo scrollato e distrutto, antiche dinastie deposte dai loro troni e insediati i fratelli e parenti di Napoleone, l'Europa divenne un vasto campo di battaglia, dove i Francesi combattevano e vincevano contro tutti gli stati. Ma le violenze napoleoniche svegliarono l'orgoglio delle nazionalità conculcate; i principi europei si allearono contro il Cesare moderno, e lo combatterono e vinsero a Lipsia e a Waterloo.

L'edificio napoleonico si rovesciò sin dalle sue fondamenta, lasciando un nome celebre, un ginepraio di ardue contestazioni da decidere, una infinità di pretese da contentare: bisognava rifare la carta del mondo, fissare i rapporti fra gli stati, e stabilire le nuove basi del diritto pubblico. I reggitori internazionali di Europa si radunarono a Parigi dapprima, e poi a Vienna nel 1815, e formarono la più grande riunione diplomatica dopo il congresso di Vestfalia.

Una congerie d'interessi territoriali e politici richiedeva disteso esame; molte quistioni di diritto delle genti sin allora dibattute aspettavano una soluzione. Il momento era solenne, i congregati di Vienna potevano far molto in beneficio dell'umanità; ma essi erano animati da spirito di reazione, da sentimento di vendetta, da timore della rivoluzione che li avea soggiogati, e da desìo di saldare gli antichi troni sopra più stabili basi; e, se togli l'accettazione di taluni principii imposti loro dal progresso, come per esempio l'abolizione della tratta dei negri, fecero man bassa sui diritti dei popoli. Calpestarono le nazionalità, anzi le frantumarono a loro talento, compirono l'esacrabile misfatto già cominciato contro la Polonia, facendola totalmente scomparire dal novero delle nazioni, incorporarono ad altri stati la repubblica ligure e quella veneta, raschiarono dalla carta politica di Europa quasi tutte le città libere di Germania ed una buona parte degli stati di second'ordine, dimezzarono la Sassonia, unirono la Norvergia alla Svezia, il Belgio all'Olanda, tolsero Gibilterra alla Spagna, Malta ai Cavalieri di Rodi, e si divisero l'Europa, dice Luigi Adolfo Thiers, come se fosse roba da bottino. Cercarono ristaurare i principii di assolutismo, che la grande rivoluzione francese avea abbattuti, e tradirono così la grande missione che loro il secolo aveva affidato. Gli altri congressi riuniti dopo il 1815 non furono altro che una continuazione di soprusi ed un'esecuzione pratica di quanto nel viennese congresso si era stabilito; difatti in Carlsbad, Tropovia, Lubiana e Verona, si deliberava l'intervento armato in varii stati indipendenti per puntellare i troni vacillanti di re despoti, e così l'assolutismo politico era mantenuto in Europa.

Ma gli avvenimenti si maturavano; e quantunque il trattato del 1815 formasse la base del nuovo diritto internazionale positivo, pure dovea gradatamente essere lacerato a brani. Quattro anni dopo il congresso di Verona sorgeva il libero regno di

Grecia, e la monarchia costituzionale per aiuto d'Inghilterra era ristaurata in Portogallo. Nel 1830 la Francia deponeva il suo re, ed un altro ne sceglieva a suo talento, arginando fra limitati confini la potestà regia; d'altra parte i Belgi si separavano dagli Olandesi, coi quali erano stati congiunti con la forza, e si reggevano a governo rappresentativo. A Londra fu necessità riconoscere che la santa alleanza era sciolta, e Metternich e Talleyrand videro demolito in parte il loro edificio.

In Austria e in Russia quantunque restassero saldi i principii del congresso di Vienna, e nel 1848 la libertà fosse soffocata in Germania e in Italia, ove Austria protetta dagli eserciti della Russia meglio conficcava i suoi artigli, e Francia assonnasse sotto la dittatura, ciò fu un successo transitorio, che la reazione ottenea, pari a facella che dà maggior luce prima di spegnersi; perchè la rivoluzione contro il trattato del 1815 proseguì più alacremente il suo corso per giungere alla sua meta. Prova ne sia il risorgimento italico, e la guerra tra l'Italia, la Prussia e l'Austria e le potenze minori di Germania.

Quelle che formano veramente un progresso nel diritto delle genti positivo sono le conferenze di Parigi del 1856. Una buona parte dell'Europa usciva da una lotta terribile e sanguinosa: il congresso di Parigi avea per iscopo regolare la quistione d'Oriente, e stabilire nel diritto positivo i principii ammessi dalla scienza. Libera ed estesa fu la discussione, il Conte Cavour proclamò in faccia i rappresentanti di Europa i principii di nazionalità, che hanno formato le basi del diritto delle genti moderno. Plaudendo ad un nuovo giure internazionale, ed in ammenda delle ingiuste severità delle leggi del consolato di mare e della famosa ordinanza di Luigi XIV, si decretò l'abolizione della corsa, e s'introdussero nuovi principii di giure marittimo internazionale; si proclamò la libertà di navigazione nel Danubio, la libertà di commercio nel mar nero. La Turchia fu ammessa diffinitivamente nel sistema politico eu-

ropeo. Fu stabilito doversi esaurire tutti i mezzi pacifici, per isciogliere le quistioni internazionali, prima di ricorrere alla guerra in un'epoca in cui il sangue fa orrore, e che la giustizia giunge non di rado a farsi sentire, mediante la pubblica opinione. E benchè la pentarchia europea non cessò di esercitare il suo dominio, a segno che Austria e Prussia furono invitate sotto pretesti a far parte del congresso, pure fu tacitamente riconosciuto, non potersi disporre dei destini degli stati, abbenchè deboli, senza interrogare la loro volontà, nè contrariamente alla stessa: difatti fu stabilito interrogarsi i Rumeni dei loro desiderii per tenerne conto nell'ordinamento nuovo delle provincie loro, dichiarando non potere la Turchia arrogarsi nessun'entratura nell'andamento dei loro negozii amministrativi. Così del pari fu tacitamente accettato il principio del non intervento col non aver deliberato nessun'occupazione militare, anzi si parlò di cessazione di quelle esistenti in Grecia e Roma; e se da un lato furono accolti e trovati giusti i richiami degli Italiani verso i loro governi, i congregati si limitarono a deliberare consigli da darsi a quei governi che mal reggevano gli stati, lasciando intatta la loro indipendenza. Il congresso del 1856 segna un'éra nel progresso del giure delle genti; però molto resta ancora a fare, e fu ben detto essere le parigine conferenze la prima pagina del diritto internazionale moderno, come quello viennese fu l'ultima di quello antico. I tempi sono propizii; ed è a sperare che nei venturi congressi sia scorciata la via verso quella ideale aspirazione della scienza, cioè il dominio del diritto.

X.

Quali sono i progressi operati dal diritto internazionale nelle epoche moderne? A me non è permesso farne l'esposizione senza uscire dai limiti di un libro elementare di diritto delle genti, per ingolfarmi nel labirinto della storia dei trattati, delle contese,

delle guerre, delle paci, delle legazioni degli stati, materie che esigono una trattazione speciale. Nonpertanto è utile osservare che la storia del diritto delle genti moderno dimostra il successivo e graduale miglioramento delle leggi internazionali, ed il sempre crescente dominio del diritto fra le varie nazioni. La prima rivoluzione francese iniziò una nuova éra pei popoli, e sebbene i successi da questa ottenuti sembrarono per un momento distrutti dalla reazione europea, congregata a Vienna e più tardi a Verona, a Tropavia ed a Lubiana, fu ciò illusione transitoria, che restò dileguata dal progresso delle idee novelle; infranto cadde poco dopo il Dio posticcio della legittimità dinastica, e l'Europa uscita da tutela non volle più padroni.

I grandi imperi e le conquiste che altravolta con la violenza ed a mano armata avvinghiavano i popoli in profano connubio, sono oggi abborriti; le legazioni permanenti sono generalizzate, le alleanze si sono rese più stabili e meno sospettose, i congressi più frequenti e meno arcani. La tratta dei negri condannata dalla pubblica opinione, riguardandola come un obbrobrio delle nazioni civili, che espressamente ne hanno dichiarata l'abolizione, è stata combattuta sino nel suo focolare domestico, in America, e trovasi oggi allontanata quasi da tutti i popoli civili. La dimora dello straniero in estero territorio è stata accompagnata da guarentigie sufficienti, che l'hanno messo a livello di quella del nazionale: si è abolito il dirittto di albinaggio, si è ristretta la ritirata al malfattore, mercè i sempre crescenti trattati di estradizione, che offrono la coalizione di tutti i popoli contro i ladri e gli assassini. La guerra, che altra volta era lo stato normale dell'umanità, è oggi meno frequente; perchè si è riconosciuto in parte che il vero benessere dei popoli poggia sul maggior bene possibile che possano scambievolmente operarsi, e la guerra è un mezzo di distruzione tanto per il vinto quanto per il vincitore; perchè gli uomini sono nati per

aiutarsi scambievolmente, e non per uccidersi; e spesso si preferisce decidere le controversie internazionali mediante i congressi e gli arbitrati internazionali, adoperando tutti i mezzi diplomatici che offre l'attuale civiltà. Allorquando poi la guerra è inevitabile, non è di lunga durata: le guerre dei sette, dei dieci, dei trent'anni sarebbero oggi un anacronismo: si direbbe che l'umanità non possa lungamente restare nello stato di lotta, perchè contrario alla sua natura. Le leggi di guerra sono immensamente migliorate; con precisione sono esse in parte stabilite dall'uso delle potenze belligeranti; non poche scaturiscono dalle loro ordinanze, e tal fiata ricevono conferma dai tribunali delle prede. Gli atti di ostilità sono modificati, abborrito il sistema di trarre in ischiavitù i vinti, introdotto invece l'uso dello scambio o della restituzione dei prigionieri: il territorio neutrale è ordinariamente rispettato, e le conseguenze dannose della guerra si è cercato restringere alle armate belligeranti, rispettando la vita e le sostanze degl'innocui cittadini e degli uomini di professione che seguono l'esercito. Respinto è l'uso del veleno, delle palle esplodenti e la pratica di certe astuzie disonoranti gli stati, abborrito l'assassinio dei capi nemici, e si ha avuto in mira limitare gli effetti dannosi della guerra a quanto si reputa necessario per conseguire lo scopo della medesima, evitando quei mali che distruggono il nemico, senza recare nessun utile al vincitore. I limiti del gius internazionale europeo si sono elargati: gli stati di America dopo la loro emancipazione hanno preso parte nel concerto internazionale dei popoli civili; diversi stati dell'Africa e dell'Asia hanno rinunziato ai loro usi eccezionali; l'impero ottomano ha accettato il diritto europeo, e la differenza di religione è cessata di esercitare un'influenza nei rapporti degli stati.

Il diritto internazionale marittimo ha fatto grandi progressi. Altra volta gli Spagnuoli ed i Portoghesi pretendevano attribuirsi il monopolio del mare

atlantico ed il commercio delle Indie per privilegi di scoverta o di conquista, o per concessione dei pontefici, e gl'Inglesi volevano esercitare un diritto esclusivo sui mari, che con albagia brittanica riguardavano come annessi al loro territorio, dichiarandoli mari brittanici; oggi però la causa è guadagnata nell'interesse dell'umanità, proclamandosi il principio della libera navigazione. Nè ciò è bastato alla moderna civiltà, si è cercato di dichiarare la libertà del commercio marittimo anche in tempo di guerra; e la dichiarazione del 16 aprile 1856 diè conferma a questo principio nello interesse di neutri. Nel 1858 il Brasile facendo adesione a tale dichiarazione, domandava alle potenze firmatarie del trattato di Parigi, in virtù degli stessi principii, di mettere sotto la protezione del diritto marittimo ed all'asilo degli attacchi dei crociatori di guerra ogni proprietà mercantile inoffensiva: questa proposta era stata fatta del pari dagli Stati Uniti di America: la stessa quistione fu sollevata nella camera dei comuni d'Inghilterra; nè passerà molto che la libertà dei mari durante la guerra sarà diffinitivamente e completamente accettata nel giure internazionale marittimo positivo.

Il progresso nelle scienze politiche è lento ed operoso; non dipende come in quelle fisiche da una subitanea scoverta che cambia le basi di una scienza; ci vuol tempo, lunga e penosa discussione; e dopo maturati i principii, portata la convinzione nelle menti, soggiogati gl'interessi, fattizii e transitorii, la scienza può dire di aver fatto nuove conquiste col far passare i suoi principii nel dominio del diritto positivo convenzionale. Ma quando si è ottenuto di fare accettare le conseguenze vicine di un principio vero, si prepara il terreno per fare ammettere quelle più lontane: in effetti il rispetto della bandiera neutra portò l'abolizione della corsa; l'abolizione della corsa condurrà al rispetto di qualunque proprietà privata su navilio nemico.

Altra volta un' infinità di ostacoli fisici e morali

arrestavano ad ogni passo il movimento cosmopolita; oggi si è riconosciuto che rendere facili e poco dispendiose le comunicazioni fra gli stati è beneficio di tutti. In conseguenza di che si sono diminuite le spese per l'accesso nei porti, minorate le esazioni talvolta esagerate che si riscuotevano da varie potenze occupanti taluni punti marittimi, necessarii alla navigazione; i fiumi che altra volta formavano il monopolio degli stati riveraschi, si sono dischiusi in buona parte alla navigazione di tutti i popoli, riscuotendo qualche indennità solamente per la manutenzione; si è aumentato il numero delle strade ferrate, stabilendo convenzioni fra gli stati per la opportuna coincidenza; e laddove i luogli offrono un ostacolo a questo celere avvicinamento, con l'opera di varie nazioni, si rompono gl' istmi per far baciare gli oceani, si forano alte montagne per mettere in comunicazione due territorii. Il pensiero, a fine di essere trasmesso celeremente da un punto all' altro, ha dato scaturigine ad una immensità di convenzioni postali e telegrache, fissandone le tariffe, e accelerando la trasmissione dei messaggi con combinazioni ingegnose per mettere in accordo i varii idiomi. Il libero scambio già riconosciuto dalla scienza, comincia in parte ad essere attuato nella pratica, condannando lo spirito protezionista, perchè l'abbassamento delle tariffe è beneficio comune a tutti gli stati. Mercè i trattati relativi alla salute pubblica si è cercato combattere il contagio di certe malattie epidemiche, studiandole negli stessi luoghi d' infezione, e sembrano destinate a diminuire d'intensità; i trattati climatologici rendono un gran servizio alla navigazione, e quelli relativi alla proprietà letteraria offrono agli autori una guarentigia per le produzioni del loro ingegno, dando loro un diritto di cittadinanza universale.

Le forze vive dell'umanità in parte si sono accomunate, o tendono a fondersi per operare collettivamente il bene di tutti gli uomini; le esposizioni universali mettono in comune tutti i prodotti indu-

striali e manifatturieri di tutti i popoli: « i congressi di beneficenza, di statistica, storici, scientifici e penitenziarii, dice un recente pubblicista, tendono a riunire in un sol fascio i lumi degli uomini competenti sopra tutte le quistioni che toccano alla repressione del vizio, all'attenuazione del pauperismo, all'appreziazione di fatti sociali. Si comunicano i piani immaginati, i resultati delle esper enze fatte, si discutono le scoverte archeologiche e scientifiche, le innovazioni proposte, sedendo in luoghi successivamente diversi, quasi per attestare l'alta imparzialità che vi presiede (1). »

Nonpertanto, malgrado i progressi fatti dal diritto delle genti, non può dirsi che tuttora siano completamente assicurati i diritti dei popoli. Altrove si disse quali mezzi di guarentigia offra agli stati l'attuale civiltà; nulladimeno, mancando fra le nazioni un'autorità superiore, che le loro controversie esamini, e decida, forz'è che esse stesse siano giudici e parti nelle loro contese; e spesso non potendosi accordare, non resta che la guerra, *ultima ratio*. I progetti di pace perpetua che a cominciare dall'Alighieri sino ai più recenti pubblicisti si sono fatti, non si è nemmeno tentato di attuarli: spesso Marte è il giudice delle controversie degli stati, che non sempre piega in favore del più giusto. Però una grande rivoluzione ha cominciato a manifestarsi fra' popoli civili, il di cui programma è l'attuazione delle nazionalità. Si è riconosciuto dai popoli a loro stessi appartenere la loro padronanza giuridica, e non dover sottostare a nessun padrone; il mondo si scuote convulso, mirando a dividersi in varie famiglie nazionali, piegando alle determinazioni della loro natura. L'attuazione di quest'aspirazione mondiale dà speranza che verrà un giorno, in cui la guerra sarà eliminata fra le varie nazionalità; le quali per istabilire diffinitivamente il dominio del diritto, dovranno unirsi con legame federale cosmopolita.

(1) Vergé, *Le Droit des gens avant et depuis 1789.*

DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

IN TEMPO DI PACE

SEZIONE PRIMA

DELLO STATO E DELLA NAZIONE

CAPITOLO PRIMO

Dello Stato

SOMMARIO

I. Definizione dello stato. — II. L'uomo non è nato per la solitudine, ma per la società. — III. Elemento essenziale dello stato è l'esistenza di un'autorità sovrana. — IV. Origine dell'autorità sovrana nelle società civili. — V. L'autorità sovrana che governa lo stato, differisce dall'autorità paterna che regge la famiglia. — VI. Lo stato non deve assorbire le autonomie delle persone giuridiche che lo compongono. — VII. Lo stato può anche risultare di un sol comune. — VIII. Alla esistenza dello stato è necessario un territorio. — IX. Scopo dello stato. — X. Il riconoscimento straniero non è necessario per la esistenza dello stato.

I.

Gli uomini in quanto sono esseri morali, come altrove fu dimostrato, sottostanno al diritto, che loro prescrive le regole mercè le quali possono conseguire la loro finalità. Il diritto internazionale pubblico regge l'attività esternata dagli stati nelle loro scambievoli relazioni internazionali; quindi gli stati sono le persone giuridiche, che sottostanno al diritto delle genti.

Da ciò il bisogno di determinare con precedenza che cosa sia lo stato, quale la sua origine e gli elementi che lo costituiscono.

Lo stato può definirsi: « Ogni moltitudine di famiglie congregate sotto reggimento comune, permanenti in un determinato territorio con lo scopo di ottenere il rispetto esteriore della loro personalità. » Condizioni essenziali quindi alla esistenza dello stato sono le seguenti:

1.° Una quantità di famiglie associate, aventi relazioni comuni;

2.° Un'autorità sovrana, che governi queste famiglie con reggimento comune;

3.° Un territorio nel quale sieno dimoranti, e diffinitivamente stabilite queste famiglie;

4.° Uno scopo dell'associazione.

Lo svolgimento di questa definizione forma il subbietto del presente capitolo.

II.

L'uomo non è nato per vivere errante nei boschi pari a belva feroce, come sostennero coloro, che giudicando lo stato estrasociale come quello naturale dell'uomo, trovarono nella solitudine il suo benessere e la sua felicità. « A che vi affannate a beneficare la società? sclamava il tetro Montaigne, forsechè coloro per cui combattete pensano a voi, quando anelante e bagnato di sudore e di sangue avete cimentato la vostra vita? Che avete appreso dopo averla logorato sui libri pallido, ansante? rispondete!... nulla! La gloria?... Bastarono i pidocchi a struggere la dittatura di Silla; ed il cuore di un grande e vittorioso imperatore sarà pascolo di un picciolo verme. Scioglietevi dalla società insieme al vostro amico; e l'un all'altro sarete scambievolmente di bastevole spettacolo (1). » Nè ciò è tutto: dovete fuggire le rimembranze e lo strepito del mondo, ed

(1) *Essais*, Livre I, chap. XXXVIII, p. 138, 142.

imitare quegli animali che cancellano le orme alla bocca del loro covile (1). Rousseau più tardi seguendo la tradizione di alcuni filosofi e pubblicisti precedenti, dimostrò che solo un contratto riunì gli uomini in società, quantunque per natura erano inclinati a vivere nella solitudine. Ed in un istante d'inasprimento e di odio verso l'umanità, di quell'odio di Rousseau, che, come graziosamente dice Blanc, non è che amore inasprito, che tenerezza disgustata, il famoso misontropo avversario di Voltaire esclama:

« Trahi de toutes parts, accablé d'injustices,
Je vais sortir d'un gouffre oú trionphent les vices,
Et chercher sur la terre un endroit écartè,
Oú d'être homme d'honneur on ait la libertè. »

In tempi a noi vicini un poeta inglese e due alemanni fecero l'apologia della solitudine e un'epopea contro la società: Byron vestì di forme seducentissime il corsaro, Schiller il masnadiere, e Goethe fece dire al suo eroe Fausto: « E domanderai ancora tu perchè hai il cuore così gramo e atterrito nel petto? perchè un oscuro dolore si è impossessato di te, e t'intorpidisce dentro il soave senso della vita? Invece della natura vivente, nel cui grembo piacque a Dio di por l'uomo, tu non hai intorno a te che fumo e tanfo, carcami di fiere ed ossa di morti. »

Questi vaneggiamenti però di cuori esulcerati, che cantano epici inni alla solitudine, malgrado avessero formato il vangelo di quasi tutti i filosofi e pubblicisti del secolo passato, e di qualcuno dell'attuale, nella vivente filosofia sono del tutto respinti; perchè generalmente dalla scienza si è riconosciuto che l'uomo è nato per la società, che fuori di essa gli è impossibile conservarsi e perfezionarsi. Il bisogno che egli ha di aiuto degli altri uomini, il desiderio di soccorrerli, l'amore per la sua specie, per la sua famiglia, per la sua prole dimostrano quanto la società gli sia necessaria. Negli animali l'avvicina-

(1) *Essais*, Livre I, chap. XXXVIII, p. 138, 142.

mento dei due sessi è sufficiente alla procreazione della prole, negli uomini bisogna la dimora prolungata dei due sessi; la donna incinta spesso non può appagare i suoi bisogni senza lo aiuto dell'uomo; ed entrambi devono concorrere per allevare, ed educare la loro prole così delicata e necessitosa di aiuto, sia nel nascere, sia nei primi vagiti di sua vita. Negli animali il padre dimentica i suoi figli, negli uomini l'affetto pei medesimi si accresce sempre, e forse non muore con lui. L'uomo ha bisogni fisici e morali; or la satisfazione dei medesimi fuori la società gli è impossibile: lo spettacolo della natura non è sempre sufficiente al suo cuore, che reclama l'affetto e l'amore dei suoi simili. La prerogativa della parola di cui è dotato, e che egregiamente veste l'idea, dimostra la sua indole socievole; perchè fuori la società gli sarebbe inutile tal prerogativa, non avendo a chi confidare le sue gioie, le sue pene, le sue glorie, le sue sciagure, i suoi giudizii, i suoi pensamenti, i suoi progressi, le sue scoverte. La storia di tutte le epoche, di tutti i tempi, di tutte le civiltà, di tutte le barbarie, antica e moderna, oscura e chiara, sacra e profana, sia che si parli di bianchi o di negri, di cristiani o di pagani, qualunque sia in somma la differente condizione dell'uomo, ce lo descrive in società.

I solitari della Tebaide erano uomini depravati; perchè l'uomo fuori società non è esistito giammai, perchè la società è lo stato suo naturale; e ben disse un illustre italiano, affermando: « Lo stato sociale è una necessità morale della natura umana: l'uomo è socievole come è libero, intelligente, sensitivo; considerarlo astrazion fatta dalla società è snaturarlo (1). » Quindi non fu alla società mosso dalla forza o da altro fatto sopravvenuto, nè vi fu spinto dal trovare in essa il suo utile; poichè quando studiò, e conobbe questa utilità? Come poteva egli nella sua primitiva rozzezza, errante per lande inospiti

(1) Rossi, *Traité de droit penal*, t. I, p. 200.

formarsi un concetto bene adeguato della società, del suo complicato e difficile organismo, e dei beneficii che dalla stessa provengono, senza nemmeno averla provata, senza che un'idea, pure incompleta, gli sia stata fornita?.... Invece è a dirsi: l'uomo è nato nella società, la vita estrasociale per lui non esiste, il consorzio dei suoi simili gli è necessario per svolgersi fisicamente e moralmente, in lui esiste un'impulsione naturale, un istinto che lo spinge fatalmente alla società, che lo muove con ardore a cercare il consorzio dei suoi simili.

Però, se lo istinto il conduce alla società, non deve inferirsi che resti fatalmente nella medesima, senzachè la sua volontà vi concorra, a similitudine delle api e delle formiche, che ciecamente soggiacciono all'impero di una legge fisica, risultante dalla loro organica conformazione, contro la quale non possono reagire. L'uomo resta in società, perchè a ciò è determinato dalla sua volontà; se l'istinto lo rende socievole, la ragione che i beneficii sociali gli rivela, lo convince a restare in società, a fine di partecipare alla copia dei beni che da questa derivano, abborrendo la solitudine, nella quale il suo cuore, che ha bisogno di emozioni, non trova altri uomini da amare. Di guisachè egli è socievole non solo per forza istintiva, ma ancora per determinazione della sua volontà libera.

Il bisogno di società, che esiste nell'uomo, non è appagato col dimorare vicino la sua compagna e la prole da lui procreata; perchè non potrebbe conseguire il suo ben essere, mercè i suoi soli sforzi e quelli della sua famiglia; egli ha d'uopo che a questa se ne uniscano altre e molte, le quali agendo con forze collettive, si aiutino scambievolmente, si porgano a vicenda quei soccorsi che il bene comune reclama; da ciò segue che lo stato sociale umano risulta dalla riunione di molte famiglie; e lo stato essendo la forma di vita degli uomini, esige per conseguenza come prima condizione essenziale *una moltitudine di famiglie congregate.*

Ho detto di *famiglie*, perchè la monade vera del corpo sociale non è l'uomo isolato, ma la famiglia della quale egli fa parte, o se n'è fuori, tende per ragione e per istinto a parteciparvi (1).

III.

Lo stato ha per iscopo il rispetto esteriore della umana personalità; il che si ottiene mercè l'attuazione del diritto, che deve signoreggiare tutta l' umana attività esteriore; quindi è mestieri di un organo che faccia vivere, ed assicuri l'imperio della legge, il quale organo non può essere che la società istessa; perchè, sebbene tutti gli uomini sieno tenuti all' attuazione del diritto, pure non è possibile che lo pratichino singolarmente, come individui separati; ma è d'uopo che tutta la società civile rappresentando i consociati nella loro unità collettiva, sovrasti l'attuazione della legge giuridica. Da ciò consegue che, per attuare il diritto, è necessaria un'uotorità che lo formoli come parola sociale, e ne imponga la esecuzione, sia stabilendo la legge positiva, sia applicandola ai casi controversi, sia procurandone la esecuzione con mezzi coercitivi. Quest' autorità quindi dev'essere corredata delle forze collettive dei consociati per potere attuare il diritto. Deve essa inoltre rappresentare la società civile, sia rispetto i consociati, sia in faccia delle altre società civili, difenderla nella esistenza e nell'onore verso lo straniero, e praticare tutto ciò chè serve di condizione essenziale allo svolgimento esteriore della umana personalità. Quest'autorità fornita di tali poteri costituisce la sovranità. Or a formare lo stato non basta una moltitudine di famiglie riunite, si richiede altresì un'autorità sovrana che mantenga il dominio del diritto, e quindi un reggimento giuridico comune a tutti i consociati. Poco importa se questa autorità sia giusta o ingiusta, chiamata dal suffraggio uni-

(1) V. Mamiani, *Teorica della religione e dello stato*, p. 19.

versale o imposta dalla violenza, residente nel seno della società politica, o proveniente da tutt' altro consorzio sociale straniero, quistioni che non è questo il luogo di esaminare. Per il momento deve tenersi per fermo che l'autorità sovrana dev' essere costituita per esistere lo stato, ed i membri della società devono starvi soggetti. Senza di essa gli uomini si trovano in società di famiglie che trafficano, contraggono parentadi, si soccorrono scambievolmente, formano una comunanza agricola, manifatturiera, commerciale, ma non costituiscono uno stato.

IV.

Qual'è l'origine di questa autorità sovrana?

Alcuni scrittori discorrendo della origine degli stati, e quindi della costituzione nelle società umane di un potere sovrano, hanno voluto farlo discendere dalla umana improbità, la quale, secondo alcuni, portò che i malvagi ed i facinorosi si unissero contra i deboli, e si elevassero a potestà civile, a fine di meglio imporre il loro giogo. Secondo altri furono i deboli, che mal soffrendo le prepotenze dei forti, a fine di mettervi un argine, costituirono un potere supremo, fornendolo della loro forza collettiva per opporla contro i soprusi che i prepotenti esercitavano. Einnecio facendosi propugnatore del primo sistema, sostiene che gl' imperii furono costituiti dapprima non per effetto di buon consiglio, ma per pravo desio nei forti di esercitare con maggior sicurtà latrocinii, e meglio satisfare la loro libidine d'imperio. Bohemero invece afferma che i padri di famiglia, per frenare la cupidigia prepotente dei forti, si collegarono in società sotto imperio comune, a fine di opporre alle ingiustizie delle forze individuali la forza collettiva dello stato. Gli stessi principii sono professati da Grozio, da Macchiavello e da Mario Pagano, dicendo che l'esperimento della debolezza delle famiglie segregate le spinse ad unirsi sotto comune potestà per respingere la violenza dei forti, gli stranieri assalti

e le irruzioni di uomini barbari e feroci, che per libidine di latrocinii, per cupidigia di conquiste, allettati dalle delizie di stranieri territorii sloggiavano dai proprii sterili ed infecondi, e nelle propinque regioni si rovesciavano, e snidandone i pacifici abitanti, li privavano del loro alloggi, e di quanto costituiva la loro felicità. Laonde a fine di evitare tal congerie di sciagure risultò necessaria la costituzione di un potere supremo che non solo le intestine controversie componesse, ma ancora preparasse i mezzi idonei a respingere le istantanee invasioni che il comune territorio avrebbero potuto colpire.

Io credo non essere difficile che i malvagi si fossero collegati per derubare i buoni degli oggetti che loro mancavano, e che i buoni fossero quindi necessitati di far causa comune contro i loro assalti, e perciò istituissero un' autorità sovrana che li governasse, e difendesse. Probabile ancora è che alcuno dei consociati di più robusta vigoria di corpo o di mente più elevata o di spirito ardito, e forse trapunto il cuore dalla vipera dell'ambizione, avesse dapprima acquistato proseliti; poscia in tale fiducia fosse venuto, che gradatamente usurpando il potere supremo, fosse pergiunto al completo esercizio della dignità sovrana. Ciò credo essere avvenuto assai di frequente; perchè anche nell'éra moderna, sotto la luce della civiltà, ed al vanto di principii di libertà e di eguaglianza, non di rado avviene che i grandi coverti di gloria e di onori con raffinata astuzia conquistano la fiducia delle moltitudini, ed in seguito ne violano i diritti e le prerogative, e ne usurpano il sovrano potere. È possibile altresì che la istituzione della sovrana autorità fosse provenuta da screzii e disgusti animati frai consociati in occasione di dividersi una preda, i prodotti di un campo o della caccia; e che, per evitare maggiori disturbi, si fossero rivolti ai più sennati fra loro, per dirimere le controversie pacificamente, e contentarsi del loro giudizio. Probabilmente questo arbitrato dovette ripetersi col rinnovarsi delle quistioni; ed è naturale

che spesso a giudici fossero state elette le stesse persone; le quali poscia coll' essere frequentemente investite di tal potere dovette esser loro attribuito diffinitivamente; donde la istituzione delle magistrature, che col volgere dei tempi tutta l' autorità sovrana conquistarono.

La storia ci offre non radi esempii di società costituite politicamente con autorità sovrana più o meno rozza nei modi sopra cennati. Giustino parla degli antichissimi Sciti, che senza tetto e territorio fisso ivano vagando seguiti dai proprii figli e dai loro armenti, albergando sotto tende, senza stabile dimora, e quantunque privi di leggi, che i diritti dei consociati garantissero, pure la giustizia dai più saggi era a loro amministrata. Esiodo cantando la origine dei re nella Teogonia, afferma che il loro labbro era irrugiadato di miele, e amorosamente i popoli sentivano pronunziare i loro retti giudizii. La elevazione di Deiace a re dei Medi, racconta Erodoto, essere originata dall' averlo sperimentato giudice probo ed onesto; e poscia per desio d' imperio essendosi ritirato, e i Medi vedendo che peggioravano fra le rapine, gli omicidii ed altri misfatti, a re lo elessero a fine che giustizia ministrasse. Potrei ancora addurre moltissimi altri avvenimenti storici, che l'origine della istituzione della sovranità dimostrano essere nel modo sopradetto cominciata; ma ciò credo di poca utilità, maggiormente, che nel non mai abbastanza commendato libro (1) dell' illustre Ondes Reggio si vedono i principali di tali fatti egregiamente esposti.

Però gli avvenimenti sovra cennati, che occasionalmente dierono origine alla costituzione di un potere sovrano nelle umane società, non devono essere riguardati come principali ed uniche cause di questo potere: chi volesse così ragionare, scambierebbe le umane tendenze coi fatti accidentali che dierono alle medesime occasione di manifestarsi. L' origine

(1) *Introduzione ai principii delle umane società*, p. 142.

dell'autorità sovrana è invece impressa nella umana natura, la quale tendendo alla esplicazione della personalità umana, e dovendo per conseguire tal fine ricorrere all' espediente di costituire un potere sovrano, che imponesse il regno del diritto, naturalmente è spinta a crearlo e stabilirlo alla prima occasione che le si offre. Di guisa che la prepotenza dei forti, la debolezza dei buoni, il retto giudizio di un magistrato, la influenza acquistata di un cittadino sono accidenti più o meno variabili, i quali danno solamente la spinta alla elevazione di un potere sovrano centrale, che su tutti i consociati imperi, per la costituzione del quale esisteva una tendenza irrestibile.

Nessuna società può esistere senza un' autorità centrale che la governi: nella società coniugale questo potere risiede nel marito, in quella parentale nel padre di famiglia, in quella di più famiglie nel più anziano o in colui che si reputa il più intelligente, e dentro lo stato nel sovrano. Dal momento che tale autorità è abbattuta, senza costituirne un'altra che la surroghi, la società è disciolta: può variare la persona che tale autorità eserciti, ma non può mancare: lo esame il più superficiale della umana natura ci rivela indubitatamente questo vero incontrastabile.

V.

Non si confonda però l'indole di quest'autorità sovrana col potere che esercita sulla società familiare il capo della famiglia, riguardando la società politica come un elargamento di quella famigliare. In questo errore sono caduti non pochi pubblicisti. Platone disse nelle sue leggi il più giusto di tutti gl' imperi esser quello che esercita il padre e la madre sui figli, i quali seguendoli come pecore, e facendo la loro volontà, godono del più giusto di tutti i regni. Cicerone sostenne che la prima società è il coniugio, al quale l'uomo é spinto per libidine di procreare;

e se a questo si aggiungono i figli, si ottiene un'altra società più estesa, la quale ingrandendosi, dà origine alle repubbliche. Filmer parimenti dalla società famigliare fece derivare quella politica: Adamo, egli dice, fu il primo padre ed il primo re; tutti gli altri re della terra non sono che figli primogeniti di Adamo. Cumberland afferma che la prima famiglia fu il primo stato, e col moltiplicarsi delle famiglie si moltiplicarono gli stati: la storia più antica, quella mosaica fu chiamata in soccorso per dimostrare l'assunto. Ma è a notarsi che la storia parlando dell'autorità paterna che Adamo verso i figli esercitava, non gli attribuisce autorità sovrana; e molto meno sembra attribuirne a Noè, per il potere che egli esercitava verso i suoi discendenti: di fatti, morendo il padre, quest'autorità cessava; e malgrado la società restasse, ognuno dei figli ammogliati esercitava un potere esclusivo e distinto sulla propria famiglia.

Il potere che nella società coniugale, parentale e di tribù esercita il capo di essa, non è un potere sovrano: il suo impero è poggiato sull'amore ed il rispetto che sentono i consociati gli uni per gli altri; e maggiormente su quello che nutriscono per il capo della famiglia. Cessato questo amore, questo rispetto, e cominciata la discordia e l'odio, il capo della famiglia resta esautorato, o la società, sulla quale vegliava, cade in dissoluzione: di fatti come può ulteriormente durare la società coniugale, se i coniugi invece di amarsi si odiano, se ognun di essi all'autorità dell'altro non vuole sottostare? Forza è che si separino, non potendo il loro consorzio abbeverato d'ira e di fiele lungamente durare; di guisa che anche al lume dell'attuale civiltà è ammessa la separazione dei coniugi, quando la loro tranquillità è distrutta, ed è impossibile che i due coniugi ulteriormente abitino insieme. Lo stesso è a dirsi per la società parentale, per quella di tribù, etc., che cessato l'amore frai consociati, principalmente quello verso il padre di famiglia, questi resta esautorato, e la società è disciolta.

Formatasi però la riunione di una moltitudine di famiglie, ed elargatosi il cerchio di dominazione, il governo patriarcale comincia a scomparire, l'autorità paterna diviene incapace a reggere un vasto numero di consociati, fra'quali i vincoli di affetto, su cui poggia l'autorità patriarcale, sono deboli ed inefficaci a garantire il regno del diritto: è necessità allora ricorrere ad un potere più energico, d'indole differente di quello patriarcale, stabilire combinazioni e garantie più efficaci, poggiate sulla superiorità di esperienza, di ragione, di forza, alla quale solamente l'impero appartiene. È allora che il carattere di stato succede a quello di famiglia e di tribù, rivestendo il potere sociale di sovranità, cioè del diritto di preparare, scrivere e promulgare le leggi positive che l'attività sociale governino, di applicarle ai singoli casi controversi, di ottenerne la esecuzione mediante pubblici funzionarii di specchiata probità, lealtà ed intelligenza, che assicurino a ciascuno uno stato civile certo, che garantiscano i diritti di famiglia e le proprietà dei cittadini, che lascino libero l'impiego del lavoro, del capitale e della terra, che verso lo straniero rappresentino la società politica, che siano quindi forniti di forza materiale e morale non solo per garantire i diritti dei consociati nei rapporti scambievoli di cittadino e cittadino, ma altresì per difendere lo stato contro ogni ingiusta aggressione, che dallo straniero si movesse. Quest'autorità, sebbene trovisi in germe nella potestà patriarcale, la quale collo svilupparsi delle umane società dà nascimento ad altra autorità *conservatrice*, *ordinatrice e perfezionatrice*, all'autorità sovrana, pure questa da quella differisce in quanto alle condizioni sotto le quali è costituita, perchè suppone una società già progredita; in quanto alla base su cui si poggia, perchè quella paterna ha per base l'amore, e quella sovrana ha in oltre bisogno di forza che garantisca l'attuazione del diritto; in quanto alla sfera di attività, non entrando quella sovrana a regolare affari domestici e famigliari e rapporti mo-

rali, mentre quella paterna volge lo sguardo amoroso sovra tutta l'attività della famiglia. Però sì l'una che l'altra attingono la loro origine nella umana natura; perlocchè il potere sovrano non è opera dell'uomo, ma risulta dalla sua istessa natura.

Poco importa poi se l'autorità sovrana sia esercitata da un solo o da molti, i modi e le forme nelle quali tale esercizio sia effettuato; purchè si ritenga ch'essa differisce dall'autorità che il marito, il padre di famiglia, il capo della tribù esercita sulla società famigliare, parentale e patriarcale; perchè tale autorità, giova ripeterlo, non ha altra base che il solo amore e rispetto dei consociati, e l'autorità, che impera sullo stato, è rivestita della sovranità, la prima regge gl'interessi domestici, alimenta l'amore sociale e non ha più influenza oltre tali confini; la seconda impera su tutte le relazioni esteriori dei consociati, sia dentro come fuori lo stato, regola le varie società elementari, componenti la nazione, stabilisce le leggi ed obbliga con mezzi coercitivi coloro che vi sottostanno alla esecuzione delle medesime.

VI.

Determinato come l'esistenza di un'autorità sovrana sia essenzialmente necessaria a costituire lo stato, non è a credere che questa sia in facoltà di assorbire gl'individui e le società elementari che lo stato compongono. L'individuo, la famiglia, il comune, la provincia e le associazioni di qualunque genere, frazioni e membri dello stato conservano sempre una esistenza propria, con speciali attributi ed una personalità distinta; laonde sono egregiamente organati quegli stati che la maggiore vitalità individuale, famigliare e comunale mantengono. Lo stato anzichè assorbire le autonomie delle personalità giuridiche che lo compongono, deve limitare la sua attività a garantirle, senza esercitarvi alcuna ingerenza, alcuna immistione, lasciando completamente liberi i suoi membri di svolgere la loro vitalità, sia nel campo del

diritto, come in quello dell'industiria, della economia e di tutte le differenti sfere di attività, nelle quali si manifesta, rimuovendo ogni ostacolo, che tendesse a porre un limite a tale libertà. Allorchè lo stato oltrepassa questa meta, cerca influire sull' attività privata, sia dei singoli come delle municipalità, procura sostituire all' interesse di un individuo quello di un altro, vuole ingerirsi nel movimento industriale, osteggiando la libera concorrenza; pervertisce il suo scopo, tiranneggia i cittadini, si poggia sopra un sistema di violenze e di soprusi, che se direttamente sembrano colpire solo quegl'individui ai quali si rivolgono, pure lo stato intero corrompono, e distruggono. Così del pari, allorchè lo stato sacrifica i diritti dei singoli troppo eccessivamente all'utilità dello stato; danneggia se stesso e tutti i cittadini; perchè l'assorbimento dell' individuo nell' essere sociale è sempre dannoso. « La glorificazione delle utilità collettive, scrive un recente pubblicista, isolandola dal diritto, collocandola al disopra di esso o al suo livello, è stata la teoria nella quale le più triste iniquità hanno attinto i loro argomenti, schiavitù, guerra, persecuzioni religiose, privilegii, esazioni, oppressioni dei deboli per fortificare i potenti, spoliazione dei poveri per maggiormente arricchire gli opulenti, violenze per saldare e perpetuare la loro autorità artificiale, santificazione della maggioranza numerica, sacrifizio dei ricchi ai poveri, dei lavoranti ai non fa niente, dei sapienti agl'ignoranti, delle intelligenze agli appetiti (1). »

Il potere dello stato si limita a tutelare le varie persone singole o collettive che compongono la società politica, lasciando intatta la loro autonomia. La società famigliare è legata da più stretti vincoli di quelli che uniscono il comune e lo stato, essa resta indipendente e libera nel regolare i puri interessi famigliari, dove l'intervento dello stato non è necessario. Indipendente del pari deve stare

(1) Renouard, *Droit industriel*, p. 161.

la società comunale, perchè composta di quelle famiglie che per causa di vicinanza di loro dimora o di loro proprietà e per cento altre ragioni si trovano congiunte, hanno molti interessi in comune, relativi alle pasture, ai corsi d'acqua, ai bisogni di polizia e manutenzione delle città, alla costruzione di opere pubbliche civiche; e devono quindi essere lasciate indipendenti nel soddisfacimento di questi bisogni, restringendo quanto più sia possibile l'intervento dello stato. Lo stesso è a dirsi di qualunque altra associazione più vasta, come la provinciale, p. e., che possa rinvenirsi fra quelle che fanno parte dello stato.

VII.

Provato essere il carattere essenziale dello stato l'esistenza di un' autorità sovrana, sotto il governo della quale le varie famiglie dimorano, non importa il loro maggiore o minor numero, siano le medesime formanti una sola o molte città. Cadono quindi in errore coloro i quali, come da ultimo ha fatto il Saredo, credono che lo stato sia una società di varii comuni, ed il comune una società di varie famiglie. Uno stato può risultare anche di un sol comune: tutte le repubblichette, i ducati, marchesati, contee, etc., del medio-evo, malgrado alcuni costassero di un sol comune, costituivano ognun di essi uno stato; la repubblichetta di S. Marino e taluni stati elvetici e germanici, quantunque si compongano di poco più che un comune, son altrettanti stati.

Pur nulladimeno non è a negarsi che l'autorità sovrana ordinariamente è costituita nelle vaste società risultanti da varii comuni; perchè è difficile che un comune possa soddisfare alle condizioni di esistenza di uno stato, avere forza sufficiente per mantenersi indipendente, mettere in moto le potenze collettive dei suoi componenti, e dar mano a quelle opere e vasti lavori che nel bisogno nazionale si eseguono. Anzi le tendenze dei popoli attuali è di fondere in grandi

nazionalità i piccoli stati, perchè misera vita questi traggono nel loro isolamento. Per altro raramente avviene che la riunione di varie famiglie formanti una tribù sieno nel bisogno di costituire un'autorità sovrana che le governi, sufficiente trovando l'autorità patriarcale; di fatti nei primordii del genere umano, come Tacito scrisse, gli uomini privi erano di potere sovrano che i diritti dei consociati con apposite leggi garantisse; la sola purezza dei costumi bastava a rispettarli; gli uomini erano divisi in piccole società a forma di tribù, e senza coerzioni ed impiego di forza la scambievole libertà ed eguaglianza intatta mantenevano. Ugual testimonianza ci offrono altri scrittori che di quel tempo discorrono; e nel continente americano, ove in ogn'istante nascono consorzii civili, si manifesta lo stesso fatto. Nonpertanto queste società incipienti, prive di autorità sovrana non costituiscono uno stato, perchè mancano di autorità sovrana, non perchè sono composte di un sol comune.

VIII.

Essendo il carattere precipuo dello stato l'esistenza di un'autorità sovrana, che l'attività dei consociati governi, non può lo stato esistere senza un territorio permanente, nel quale i suoi membri fissino la loro dimora; l'idea di stato quindi implica per necessità quella di una porzione di terra che si appartenga esclusivamente ai suoi membri. Da ciò sorge che le orde nomadi, erranti, senza territorio stabile non sono uno stato (1); perchè in esse è impossibile la costituzione permanente di autorità sovrana, la quale

(1) Il principio che le orde nomadi non formano uno stato, perchè prive di stabile territorio, quantunque sia negato dal Saredo (*Principii di diritto costituzionale*, t. I, p. 99), pure è riconosciuto da quasi tutti i pubblicisti antichi e moderni. V. Wheaton, *Elementi di diritto internazionale*, p. 26; Ortolan, *Regles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 11; Heffter *Diritto internazionale pubblico di Europa*, p. 35, § 16; Eschbach, *Introduction géneral à l'étude du droit*, p. 62.

è ben naturale che non possa adagiarsi se non dove i consociati sieno stabiliti in un territorio fisso; senza di che manca uno degli elementi potentissimi di coesione frai membri della società politica. Ma un tale esame risulta ozioso nei tempi attuali, in cui popolazioni nomadi più non s'incontrano: queste si manifestarono nell'infanzia del mondo, e sono piuttosto associazioni imperfette, indicate col nome di orde, anzichè vere società politiche, e non meritano il nome di stato.

Ma se si trattasse di una tribù selvaggia stabilita in un territorio, avente un'autorità sovrana, legalmente costituita, non le si potrebbe negare il carattere di stato. Il grado di coltura intellettuale e morale non sarebbe motivo sufficiente per derogare al cennato principio; l'ammettere un opposto sistema sarebbe vulnerare profondamente la dignità umana, che resta intatta, malgrado il poco incivilimento nel quale possa giacere; spingerebbe ad eliminare dal concerto internazionale degli stati una gran quantità di società politiche che non meno delle altre hanno diritto a restarvi, molto più se si esaminano le relazioni internazionali presso gli antichi, nei quali la più gran parte del genere umano era un composto di selvatiche e rozze società. Non nego certamente che tali società sieno imperfettissime, ch'esse non si trovino nel godimento dei beneficii dalla civiltà arrecati, che il loro governo sia disordinato e malfermo, che molte istituzioni alla libertà contrarie vi germinino; ma tutto questo non esclude nei medesimi il carattere di società politica e di stato.

IX.

Altra condizione essenziale, perchè lo stato esista è che l'associazione di varie famiglie abbia per iscopo il rispetto esteriore della umana personalità. Nella idea di rispetto sta compresa quella di conservazione; perchè non si può ottenere il rispetto della umana personalità senza la conservazione della medesima.

ed è del pari compresa l' altra idea di perfezionamento; perchè essendo l'uomo naturalmente perfettibile, rispettando la sua personalità, si perfeziona. Si parla di rispetto esteriore, perchè quello interiore sfugge dallo sguardo dello stato. Il rispetto della umana personalità può ottenersi, attuando la legge giuridica; quindi lo stato mira all'attuazione del diritto, ed ha uno scopo tanto generale, quanto generale è il dominio del diritto.

Da ciò segue che non costituiscono uno stato quelle associazioni che hanno uno scopo speciale, cioè quelle grandi e potenti corporazioni, come la compagnia delle Indie, che sorgono in un paese governato da pubblica autorità; perchè queste non hanno uno scopo generale, ma hanno in mira il commercio o la navigazione od altro, e sottostanno alla sovranità dello stato nel quale sono stabilite. E sebbene il Macchiavelli, parlando della celebre banca di S. Giorgio, volle indicarla col titolo di *uno stato nello stato,* ciò fece solamente per usare una espressione iperbolica.

Molto meno poi gli aggregamenti di pirati e di ladroni che hanno per iscopo il furto di terra o di mare, possono essere riconosciuti come stati; perchè, invece di avere per iscopo l' attuazione del diritto, hanno in mira la negazione del medesimo; e quindi sono riguardati come nemici comuni ed esistenti fuori il diritto internazionale.

X.

Lo stato esiste dal momento che una moltitudine di famiglie congregate permanentemente in un determinato territorio ha costituita un'autorità sovrana con lo scopo di rispettare l'umana personalità: allorchè queste condizioni si sono verificate, esso è nel pieno esercizio della sovranità interna ed esterna, ed ha diritto di essere riguardato come persona giuridica. Da ciò sorge che caddero in errore quei pubblicisti i quali ritennero come condizione di es-

senza per lo esercizio della autonomia esteriore il riconoscimento degli altri stati. La sovranità nello stato trae origine dalla esistenza del medesimo; ed appena è costituito, ha diritto di esercitarla, ed è autonomo: lo straniero riconoscimento nulla aggiunge o toglie; perchè la sovranità dello stato si poggia sulla sua costituzione: « la sua entrata nella scena politica, dice Heffter, non dipende in alcun modo da una riconoscenza espressa o preventiva delle potenze straniere; questa entrata si compie di pieno diritto, e dal giorno che lo stato ha cominciato ad esistere (1). » Ammettendosi il contrario, si farebbe dipendere la esistenza di uno stato dall' altrui volontà, perchè sarebbe ridotto ad una pura creazione politica degli stati riconosciuti, e non si potrebbe giustificare la esistenza giuridica dei primi stati, che furono tali, quando altri non erano stabiliti per riconoscerli.

I diritti fondamentali di qualunque persona giuridica si fondano sulla sua natura, non sul beneplacito delle altre. L' Italia costituì uno stato dal momento che il plebiscito lo dichiarò formalmente: il riconoscimento della Francia, della Russia, dell' Inghilterra, della Spagna, etc., non modificarono in nulla la sua condizione giuridica razionale. Lo stato esiste indipendentemente di qualunque straniero riconoscimento qualunque sia la forma di governo, monarchia, repubblica, democrazia, ottimati. Il riconoscimento delle potenze straniere è utile per convenienze politiche, per mantenere vivi i rapporti fra le nazioni, per trarre tutti quei benefici che derivano agli stati dalla loro scambievole amicizia; ma non crea, riconosce i diritti che esistevano precedentemente. Questa verità oggi è accettata dalla generalità dei pubblicisti (2).

(1) *Le Droit international public de l'Europe*, p. 47.

(2) Heffter, Loc. Cit.; Klüber, *Diritto delle genti moderno di Europa*, § 45; Ferrero Gola, *Corso di diritto internazionale pubblico privato e marittimo*, t. I, p. 69.

CAPITOLO SECONDO

Della Nazione.

—

SOMMARIO

I. Definizione della nazione. — II. Unità del genere umano. — III. Cagioni delle differenze che esistono tra le varie frazioni del genere umano. — IV. Elementi che distinguono le varie frazioni del genere umano. Territorio — Razza — Linguaggio — Religione, etc. — V. Il territorio, la razza, il linguaggio, la religione e simili da per se stessi non costituiscono la nazione, la quale si fonda sulla coscienza di nazionalità. — VI. Tendenza in tutti i popoli a conquistare la loro nazionalità. — VII. Erronea censura alle nazionalità. — VIII. Tendenza del genere umano alla unificazione morale. — IX. La nazione dev'essere autonoma.

I.

Lo stato esiste, appena sorge un' associazione di varie famiglie dimoranti in un territorio, sotto reggimento comune, siano congregate dalla forza o dalla loro volontà, dimorino sotto reggimento libero o giacciano sotto il dominio di altro stato, abbiano per territorio quello determinato dalla natura o pure stabilito arbitriariamente dalla politica. La nazione invece è uno stato secondo natura, non secondo artificio e violenza, composta di quelle famiglie le quali hanno omogeneità di aspirazioni, d'interessi, coscienza di formare la stessa famiglia nazionale, e trovansi nel libero esercizio della loro autonomia. Da ciò sorge che ogni nazione è uno stato; perchè nella nazione si devono incontrare gli stessi elementi essenziali che costituiscono lo stato, cioè dev' essere composta di una moltitudine di famiglie sottostanti

ad un governo, ad un'autorità sovrana, stabilite diffinitivamente in un territorio determinato ed aventi uno scopo comune; ma ogni stato non costituisce una nazione, perchè questa oltre le summentovate condizioni richiede:

1.° Che la riunione di famiglie che la costituiscono, sia fra quelle che hanno *coscienza di nazionalità;*

2.° Che queste famiglie si siano riunite spontaneamente e liberamente, non per effetto della forza;

3.° Che la società politica sia autonoma...

Senza queste ultime condizioni lo stato esite, è vero; ma è una opera artificiale e mostruosa, è una violazione permanente dei diritti di coloro che lo compongono, è un'ingiuria flagrante che si commette al diritto di libertà e d'indipendenza delle genti, è un'accozzaglia di popoli tormentati e stretti violentemente in un cerchio di ferro, che li mantiene in una postura antinaturale e tormentosa, nella quale gemono in continuo fermento ed agitazione; e che non avranno mai pace, se non sciogliendosi da tal legame artificiale, collocandosi secondo natura esige, cioè secondo è determinato dalla coscienza di nazionalità.

Da quanto ho detto, credo potersi definire la nazione: « Ogni moltitudine di famiglie connazionali, congregate spontaneamente sotto reggimento libero, permanenti in un determinato territorio con lo scopo di ottenere il rispetto esteriore della loro personalità. »

Lo svolgimento delle condizioni essenziali a costituire la nazione forma il subbietto del presente capitolo.

II.

I varii popoli della terra più o meno hanno preteso un'origine *autoctona*, *aborigena*, spontanea sul suolo, ove andarono moltiplicandosi: in effetti i popoli orientali antichissimi, cioè Babilonesi, Assirii,

Egizii, Persiani, Cinesi, ed anche quelli meno antichi delle nazioni occidentali, cioè Greci, Itali, Teutoni, etc., derivarono se stessi dal proprio suolo, dai loro padri divinizzati, e dai loro Iddii umanati. Se alcuni furono obbligati a dichiararsi avventizii o stranieri, immigrati sul suolo patrio, affermarono ricordarsi di precedenti abitatori aborigeni. Di guisa che, dando retta alle mitologie e ad alcune tradizioni, si conchiuse che gli uomini sieno nati distintamente da varii padri in differenti regioni. Ciò si volle anche provare con la fisiologia e la filologia, dimostrando la prima la differente conformazione e colorito dai varii uomini, e la seconda la radicale dissomiglianza delle lingue originali; di guisa che uomini così differenti di costituzione e fattezze, parlanti lingue diverse, non potevano derivare dallo stesso ceppo; ma aver dovevano una origine distinta. Ma, progredita la fisiologia, dimostrò che la generazione fra specie simili può produrre indefinitamente le varietà, le quali si rendono più estese e profonde coi rinnovati accoppiamenti tra individui aventi la medesima diversità; da ciò quindi provenire la diversità delle forme, dei colori, etc. La filologia comparata fece osservare che se molte simiglianze trovansi fra le lingue che diconsi della stessa famiglia, non poche se ne incontrano fra l'una e l'altra famiglia; laonde devono queste considerarsi come venienti da una stessa madre, divise e disperse in tempi coverti di fitto buio, sul quale gli eruditi indarno cercano metter luce. La storia del pari progredendo, trovò forti ragioni per sostenere l'unica origine del genere umano; poichè meglio considerando le tradizioni di origini molteplici, comparandole fra loro, fu osservato che tutte le genti che popolarono Europa, serbarono memoria di loro migrazione dall'oriente; e quelle dimoranti nel continente asiatico ultra orientale tradizionalmente ebbero ricordanza di loro migrazione dal loro occidente. Ond'è che tutti i popoli asiastici ed europei conservarono memoria di essere migrati da uno stesso

suolo, e precisamente da quella terra compresa fra il Mediterraneo, l'Eusino, il Caspio, il Persico ed il mar Rosso. Resterebbero gli Americani, pei quali le simiglianze delle loro lingue e dei loro monumenti a quelli asiatici danno molto a sospicare la loro origine asiatica. Le genti africane offrono una crescente degenerazione della schiatta primitiva a misura che più si addentrano in quello arso continente; questa degenerazione è meno sensibile, avvicinandosi alle sponde del Nilo, e sparisce quasi del tutto toccando l'Eritreo, cioè avvicinandosi alla culla asiatica, donde le popolazioni africane dovettero originare. Queste osservazioni ed altre, che taccio per brevità, dimostrano l'unica origine della umanità, collocandola in una delle più belle contrade del globo, donde migrando, sia per bisogno di nuovo suolo, sia per vaghezza di visitar nuove contrade, si diramò gradatamente per tutte le regioni della terra.

III.

Ammessa l'unità di origine del genere umano, come per altro è provato da storici e filosofi eminenti e competentissimi nella materia (1), deve supporsi stabilito il primo nocciolo di popolazione in quel punto del globo ove, per delizioso clima e per postura geografica, meglio sarebbe riuscito a propagare l'umana famiglia, situato in tali condizioni di terreno, che più facilmente e con maggiore celerità avrebbero potuto spianargli la via per la conquista del mondo. Questa regione del globo fornita di tali requisti da mantenere una base di operazione attiva e meglio idonea alla diffusione degli uomini non poteva essere che quella causia, ove la natura sembra aver collocato cento vie che invitano a trovare nuove

(1) Trai molti storici e filosofi, che sostengono l'unicità dell'uman genere, per tacere di tanti altri, può consultarsi Wiseman, *Discorso* III e IV, ed il nostro Balbo nella sesta delle sue *Meditazioni storiche*.

contrade. Di fatti il mar Caspio è la strada naturale che mena nell' Asia centrale, il mar Eusino apre il varco ai migranti verso il continente europeo, e l'Eufrate è il più diritto cammino che conduce nelle regioni dell'Africa.

Introdotti i migrati in queste nuove contrade dovettero occupare i siti più convenienti alla vita per ricchezza di vegetazione, moltitudine di animali e dolcezza di clima, collocandosi in quei punti donde più agevolmente potea operarsi la trasfusione dei migranti nelle propinque regioni, e da queste in altre vicine; e così di seguito. Questi migrati nel diffondersi dovettero avere una direzione opposta, secondochè la differente ossatura del terreno, il clima, la curiosità, i bisogni determinarono. Taluni fecer sosta nel loro corso giunti sulla riva del mare; altri si arrestarono a piè di una montagna, o vicino un arido deserto od una intricata foresta; altri partiti dallo stesso punto di diffusione, dopo aver varcato strade diverse, arrestarono il passo sotto quelle stesse giogaie e catene di montagne insormontabili, laghi, mari, foreste, deserti intragittabili, presso i quali si erano fermati altri popoli; ma toccarono questi ostacoli naturali dalla parte opposta; di guisa che le varie frazioni dell'umanità incontrandosi nello stesso punto obbiettivo di operazione, quasi combaciarono, divisi restando da monti, fiumi, laghi, mari, deserti, foreste ed altri naturali impedimenti.

Durante questo lungo cammino, operato nel volgere dei secoli e dei millenii dalle differenti migrazioni del genere umano per cento vie distinte, e mentre che alcune di esse s'industriavano a veleggiare sulle acque per afferrare la sponda vicina, ed altre lottavano contro le ghiacciaie di monti inaccessibili, ed altre cercavano trovare uno spiraglio praticabile nel fitto della foresta che arrestava i loro passi, è ben naturale che abbiano subìto profonde modificazioni; e quindi fu smarrito il tipo originale dal quale si erano staccate, cambiati i loro

costumi e modificati secondo le miriadi d'influenze e degli accidenti incontrati, durante questo lungo pelligrinaggio; si resero i loro istinti più mansueti o più feroci, più o meno viva l'intelligenza, mutata la loro lingua e modificata ad ogni passo che si allontanarono dalla regione dalla quale si erano mosse. Le loro forme fisiche del pari dovettero subire cangiamenti sensibilissimi, mutato il colorito della pelle, reso più o meno celere lo sviluppo del corpo, più o meno robusta la fibra, imbiondite o annerite le chiome, ed in migliaia di altri accidenti gli uomini dovettero essere modificati dal loro tipo originario.

Queste varie frazioni di migrati, quantunque partiti da uno stesso punto, percorsero sentieri differenti, s'internarono chi sotto cielo nebbioso fra le nevi ed i ghiacci di contrade inclementi, chi sotto i rigori di un sole ardente, dove la natura è di fuoco, arido il suolo, senza nubi il cielo, chi in deliziose regioni, ove i rigori del freddo o del caldo non imperano, dove la vegetazione trova facilmente vita e rigoglio. Da ciò la conseguenza che i vari migrati dovettero essere modificati gli uni in modo differente degli altri, secondochè determinarono le diverse influenze ricevute, e quindi non più rassomigliantisi. Nè solo le influenze climatologiche esercitarono sui medesimi un effetto distinto, ma del pari l'idrografia e l'orografia delle contrade percorse, i piani e le convalli che servirono di teatro alle loro operazioni, i varii accidenti personali che durante la loro vita di migrazione impressero ad ognun di essi una forma distinta, i varii avvenimenti, le discordie, le lotte che li accompagnarono. Tutto ciò offre la cagione delle dissomiglianze che esistono fra le varie frazioni del genere umano; ma queste dissomiglianze non contraddicono alla unità della loro origine; perchè sono dissomiglianze acquisite e non di origine, di forma e non di tipo: anzi restò sempre fra i caratteri che i varii popoli distinguono, un arcano legame che sempre insieme li rannoda e li rivela

scaturienti dalla stessa sorgente. Potrebbero bene i varii popoli paragonarsi a neonati procreati dalla stessa madre, che allattavano al petto della stessa nudrice, si sorridevano scambievolmente; e poscia divelti l'un dall'altro, condotti e cresciuti in lontani paesi, incontratisi adulti, più non si riconoscono, e si considerano come stranieri.

Le dissomiglianze frai varii popoli sono più o meno sensibili, secondochè maggiore o minore è la distanza che esiste fra loro, e secondo il differente effetto che le influenze naturali o storiche esercitarono sui medesimi. Di fatti, benchè gli Italiani ed i Francesi sieno due distinte popolazioni, pure molte rassomiglianze fra loro si osservano a motivo della contiguità del loro territorio, delle facili e scambievoli comunicazioni, della simiglianza di clima, dell'aver menato una vita insieme in moltissime occasioni; ed invece grande differenza si osserva fra gl' Italiani e gli Slavi nei costumi, nel linguaggio, nella legislazione, nella letteratura, nelle arti, nelle scienze e sin anco nella loro forma fisica; maggiore poi è la differenza degl' Italiani coi Cinesi, cogli Australiani e con altri popoli lontani.

VI.

Ammesso che l'umanità, malgrado la sua unità di origine, è divisa in varie popolazioni contraddistinte da caratteri specifici, è mestieri determinare quali sieno questi elementi di distinzione fra le varie frazioni dell'uman genere.

Gli uomini occuparono regioni distinte, differenti di clima, ristrette fra naturali confini, nelle quali sembra rivelarsi il disegno di una suprema mente ordinatrice, che volle l' umanità scompartire in tante svariate famiglie, divise le une dalle altre da inaccessibili giogaie, da altissime montagne, le quali segnano un ostacolo spesso invincibile alla mescolanza degli abitanti finitimi, e sono limiti naturali fra i varii territorii. Così del pari le aride e sab-

biose lande, le intrigate foreste, ove la luce penetra a stento, e l'aria s'interna framezzata in un diluvio di foglie e di altissimi alberi crescenti su ripido ed alpestre terreno, popolato di fiere, nel quale si arresta il passo dello ardito viaggiatore, separano un territorio dall' altro. I mari, sebbene rendano agevoli le comunicazioni fra gli stati, pure impediscono le comunicazioni sparute e di pochi individui, bisognando vascelli per solcarli, segnano anch'essi una linea di demarcazione fra i varii stati. Quindi i popoli restano separati e distinti per il *territorio;* e perciò il territorio costituisce uno dei caratteri distintivi delle varie frazioni dell'uman genere. È altresì a notarsi che l'unicità di territorio imprime a coloro che l'abitano un sentimento affettuoso scambievole che insieme li rannoda; perchè gli uomini che stanno vicini gli uni degli altri si amano maggiormente; ed invece quelli che dimorano lontani, vivono nel disamore e nella indifferenza.

La diversità di temperatura, di clima combinata con tante altre influenze fisiche e morali imprimono del pari un marchio di distinzione sensibilissimo ai varii popoli. Il genere di produzione differente, che può trarsi dal suolo, determina anch'esso l' indole delle genti, che taluna rende agricola, tal' altra cacciatrice, tal' altra manifatturiera. Il sol dischiudere la terra dalle sue viscere una specie diversa di miniere influisce non poco sulla determinazione del carattere di un popolo: chi non sa che il solo invenimento del carbon fossile ha influito grandemente a stabilire l'industria di una nazione? Che la sola feracità del suolo è capace a piegare ad una anzichè ad un'altra industria i suoi abitanti? E da ciò quali differenze fra' varii popoli?

Altro elemento di distinzione è la *razza.* Quantunque unico il genere umano nella sua origine, pure nel lungo viaggio praticato per popolare la superficie della terra si divise gradatamente in varie razze, come una famiglia che col volgere delle generazioni si divide e suddivide in varie famiglie.

La razza genera uno scambievole affetto fra coloro che la compongono, stringendoli con vincolo di parentela; in guisa che le varie frazioni del genere umano si riducono a famiglie distinte le une dalle altre. La pluralità di razze è riconosciuta da tutti coloro che all' antropologia hanno i loro studii rivolti (1): l' esistenza di caratteri morali e fisici distintivi delle medesime è innegabile: Michelet, Gioberti e cento altri hanno osservato nei moderni francesi la vivacità, l'entusiasmo, l'incostanza, l'impeto guerresco dei Celti notato da Cesare. Questa uniformità di qualità fisiche e morali spesso genera un legame fra coloro che compongono una razza, e li spinge a riguardarsi come figli di una stessa madre ed a credersi componenti la medesima famiglia. Lo stesso vincolo non esiste coi popoli di razza diversa; anzi ispirano essi talvolta una certa nimistà: di fatti i primi negri convertiti al cristianesimo immaginarono in Dio il color nero, ed il diavolo credettero bianco: la figura di uno straniero riesce tanto più sgradevole quanto è più lontano dalla propria razza: in Cina è proverbiale la bruttezza degli Inglesi. Da ciò sorge che frai caratteri distintivi dei varii popoli può ben mettersi la *razza*.

Il linguaggio anch' esso è uno dei caratteri specifici delle varie frazioni dell' uman genere. Il dono celestiale della parola animata dal pensiero che leggiadramente riveste, è una delle più belle facoltà dell'uomo, che lo rendono l' essere meno imperfetto della creazione. Il linguaggio manifesta l'originalità di un popolo, produce un affettuoso legame fra coloro che lo parlano, rivela ch'essi sono membri della stessa famiglia nazionale. Ogni nazione ha un cocente affetto al suo idioma; ognuno crede il proprio più bello: gli uomini di lettere, sacerdoti instancabili della propria lingua, fanno ogni opera perchè non sia in alcun modo corrotta con la introduzione di

(1) V. gli scrittori citati da Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, p. 35.

parole straniere. Due popoli che parlano lingue diverse difficilmente possono insieme vivere: lotte intestine spesso lacerano le loro viscere. I despoti della terra cercano cancellare la originalità del popolo servo col tentare d'introdurre il linguaggio del popolo dominatore, ma inutili riescono i loro sforzi: Varsavia abborre l'idioma russo, e gl'Italiani che gemevano sotto il dominio austriaco, sgradivano la lingua tedesca; perchè nón èvvi alcuna coesione fra Russi e Polacchi, fra Tedeschi ed Italiani.

Chi potrebbe in poche parole segnalare l'affetto che tutti abbiamo per la nostra favella, il compiacimento che proviamo nel sentirla? I deputati savoiardi pria dell'annessione della loro patria alla Francia chiedevano ardentemente che una università francese fosse a Ciamberì istituita; nella Svizzera si levò grande risentimento dai cantoni francesi per aver fondato a Zurigo una scuola politecnica federale tedesca; e ad evitare lo stesso screzio fra i figli di Tell per la monetazione, fu dalla dieta elvetica determinato che si scrivesse sulle monete federali in lingua latina, perchè lingua madre delle varie favelle elvetiche. Il viaggiatore, dopo aver varcato lunghe regioni e paesi lontani, ascoltando alcuno che nella lingua del suo paese gli parla, sente palpitarsi il cuore di quella dolce emozione di cui siamo animati nel rivedere qualcuno della propria famiglia. Dal che è a conchiudersi che l'elemento glossogonico produce un legame irresistibile fra le genti che parlano la stessa lingua (1), ed è uno dei caratteri distintivi delle varie frazioni dell'umanità.

La *religione* del pari è una delle carattistiche distintive delle varie famiglie umane. Coloro che professano la stessa religione si sentono chiamati a stare insieme, riconoscono fra loro una certa pa-

(1) Il vincolo proveniente frai popoli dal favellare lo stesso idioma è stato egregiamente svolto dal signor Vegezzi Ruscalla in un opuscolo titolato *Che cosa è nazione.*

rentela che li lega scambievolmente. Lo stesso effetto può produrre l'avere lungamente menato vita insieme, l'avere avuto in comune i piaceri e le glorie, i dolori e le sciagure, la ricchezza e la miseria, la guerra e la pace. L'unità di letteratura, di governo, di legislazione e cento altri elementi storici che sarebbe lunga opera enumerare, sono parimenti caratteristiche distinguenti le varie popolazioni, perchè generano vincolo di amistà e di amore.

Sorge dall'anzidetto che tutti gli uomini, sebbene di origine unica, pure possono essere divisi e contraddistinti dal territorio, dalla razza, dalla lingua, dalla religione, dalla storia, dai costumi, dal governo, dalla legislazione, dalla letteratura e simili.

V.

Gli elementi, che distinguono le varie frazioni dell'umanità, separatamente considerati non producono necessariamente vincolo di nazionalità fra coloro che li possiedono; poichè, come dice il Mancini, sono inerte materia su cui non fu spirato il soffio della vita. Caddero quindi in errore coloro che dallo elemento geografico vollero desumere la nazionalità, asseverando essere dalla natura divisi i popoli in altrettante società distinte per quante sono le regioni della terra, che trovansi rinchiuse fra limiti naturali, come pretese il Durando (1). La strategia istintiva, che esiste in tutti gli esseri animati e principalmente fra gli uomini, non sempre li spinge a dividersi, secondochè meglio addita l'ossatura e gli accidenti della terra, quando per altre influenze obbiettive non si manifesta il vincolo nazionale che quali membri di una famiglia riduce gli abitanti di uno stesso territorio. Gli uomini non sono fatalmente schierati in varie nazioni, secondochè dal solco impresso alla terra, dagli alti cocuzzoli dei monti, dagli scroscianti mari e dagli aridi deserti è determi-

(1) *Della Nazionalità Italiana, Saggio politico-militare.*

nato; perchè non sono essi nati per il suolo, ma questo è stato dalla natura creato per servire ai loro bisogni. Allorquando fra gli abitanti di uno stesso territorio non si manifesta quel vicendevole affetto, quell'amoroso legame che tutti tenacemente li unisce, è impossibile il ritenerli come costituenti una sola famiglia. Gli Svizzeri dei cantoni francesi non possono far parte della Francia, nè quelli dei cantoni tedeschi della Germania, quantunque occupino lo stesso territorio; perchè fra Svizzeri e Francesi, fra Svizzeri ed Alemanni non esiste alcun elemento subbiettivo di coesione, non si manifesta verace affetto nazionale, uniformità di aspirazioni nè omogeneità di sentimenti. Non può l'Elvezia spartirsi e rompere l'amplesso fraterno che tutti i suoi abitanti stringe in indissolubile unità, sol perchè i monti segnati dal dito di Dio li separano e li spingono ad annettersi ad altre nazionalità. Nè vale l'argomento del Durando, poggiato sui vantaggi che possono trarsi dal suolo, che servirebbe di ostacolo geostrategico contro gli stranieri invasori, i quali difficilmente potrebbero valicare le alte creste dei monti, i grandi fiumi, le intricate foreste, rese vieppiù impraticabili con pochi mezzi di difesa. Poco valgono i più energici e validi sostegni geografici, quando fra coloro che devono usufruirli e maneggiarli non esiste quell'unità di pensiero e di sentimenti che è la vera potenza. Un popolo logorato da discordie intestine mal potrebbe al nemico assalto resistere, quantunque il suo paese sia circuito da monti e valli inaccessibili, al pari di quelle milizie che presidiano un ben armato fortilizio, e che per essere rose dal veleno della discordia, soggiacciono al primo nemico investimento.

Non è differente a ragionare contro il sistema che crede i popoli dividersi secondochè le razze li distinguono. Che vale il provenire dagli stessi padri, quando fra i tardi nipoti non esiste elemento alcuno di coesione, e per lo contrario si manifesta nimistà ed odio; di guisa che al dissolvimento nazionale

porterebbe il mantenerli uniti? Come potrebbe sperarsi la formazione di una nazionalità slava, composta di Russi e di Polacchi, sol perchè questi sono di razza slava? Come potrà lo sciagurato polacco rinnegare i martiri della sua Varsavia, ridere sui flutti insanguinati della Vistola e porgere la destra al truculento cosacco tuttora cruenta del suo sangue?

Lo stesso è a dirsi per lo elemento glossogonico. Non tutti coloro che favellano lo stesso idioma costituiscono una nazione; gli Svizzeri fra i quali esiste il vincolo nazionale, parlano lingue diverse; e varii popoli favellanti lo stesso linguaggio costituiscono nazionalità separate: gl'Inglesi e gli Americani del Nord, gli Spagnuoli e molti altri Americani parlano i primi la lingua inglese, i secondi quella spagnuola, eppure sono nazionalità separate, vivono gli uni agli altri stranieri, più di quanto potrebbero esserlo popoli parlanti differente idioma; anzi a nulla valse la forza a tenere le colonie americane legate alla loro madre patria; ed or varca un secolo che una parte di esse, malgrado la potenza e l'ostinazione inglese, si emancipava dal giogo della sua madre patria, e più tardi il Brasile si separava dal Portogallo, l'America spagnuola si liberava in gran parte dal giogo della Spagna, e col volgere dei tempi tutta l'America si emanciperà interamente da ogni dominazione europea.

Non meno erronea è stata la pretesa di quegli altri che hanno voluto riguardare come componenti la stessa famiglia nazionale coloro che professano la stessa religione; a motivo che popoli lontanissimi di territorio e stranieri del tutto gli uni agli altri convengono nelle stesse credenze religiose senza per ciò costituire una nazione. Agli stessi risultati mena l'avere costumi, leggi, abitudini simili o l'avere la storia, il governo, le glorie, gli onori, le sciagure in comune. Gl'Italiani abbenchè da molti secoli abbiano avuto una vita separata in varii stati, pure il vincolo nazionale frai varii popoli della penisola non

potè mai essere rotto; e malgrado la poderosa influenza dei despoti del mondo, dalle Alpi al Lilibeo con orgoglio si sono chiariti sempre figli di una patria comune, membri di una stessa famiglia, manifestando più o meno chiaramente, secondo le vicissitudini del tempo, la tendenza ad abbattere le pastoie messe dalla forza, e ad elevarsi a nazione. Nè vincolo nazionale si manifesta fra i varii popoli componenti la monarchia austriaca, stretti insieme dalla forza; malgrado abbiano lungamente avuto lo stesso governo, anzi sono stati propensi a rompere il cerchio di ferro che violentemente li allaccia per attaccarsi à quei popoli coi quali si sentono naturalmente legati.

Nonpertanto il territorio, la razza, la lingua, la storia, la religione etc., se da per se stessi non costituiscono la nazionalità; siccome generano un legame di affinità fra coloro che li possiedono, possono essere considerati come fondamento obbiettivo delle nazionalità, che non ha alcun valore, se non produce vincolo nazionale, che ne è l'elemento subbiettivo. Quando il vincolo nazionale è formato, il territorio, la razza, la lingua etc., diventano materia organizzata e vivente, costituiscono un'organizzazione naturale e perfetta.

Il *vincolo nazionale* può essere formato or da uno, or da un altro, or da tutti i cennati elementi obbiettivi. In Svizzera il vincolo nazionale è stato generato da elementi storici, in Italia da elementi naturali; sebbene ordinariamente sono quest'ultimi che lo producono, e non sempre gli stessi: ora è l'unità di razza, ora quella di territorio, ora quella di linguaggio, ora tutti o parte insieme combinati.

L'esistenza di questo vincolo di nazionalità, di questo legame arcano e forte, di questo elemento spirituale della nazionalità è incontrastabile, è istoriato negli avvenimenti di tutti i popoli, nelle glorie e nelle sciagure di tutti gli stati, si manifesta in tutte le epoche, in tutti i tempi; negli incipienti consorzii americani, e nella tribù tartara, nella barbarie primiera e nella civiltà moderna; feconda tutte le

aspirazioni e tutti i sentimenti degli attuali avvenimenti politici, scuote il braccio dei popoli ed anima la loro spada; è cantato dai poeti, delineato e dipinto dagli artisti.

Il vincolo nazionale svolgendosi, produce in coloro, frai quali si manifesta, il *sentimento di nazionalità, la coscienza di nazionalità,* cioè quella convinzione ineluttabile, quel profondo sentimento impresso nei componenti una frazione dell'umanità, per il quale son certi di costituire una parte separata dalle altre parti del genere umano, avente vita distinta, interessi e bisogni non comuni alle altre; quindi non è d'uopo indagare quale dei succennati elementi abbiano prodotto la *coscienza di nazionalità,* il modo come abbiano agito; ma è sufficiente che si riaverga tale coscienza, perchè si dica che quel popolo, che la sente, costituisce una nazione.

La coscienza di nazionalità determina la volontà di coloro che la sentono a riunirsi, ed operata questa riunione in fatto, la nazione è costituita.

A chi domandasse dove e come possa farsi palese la volontà dei popoli spesso stretti da un sistema inquisitore, che adopera ogni mezzo per recidere la libera manifestazione del pensiero, si può rispondere che i popoli rivelano le loro aspirazioni ed il loro volere con le continue agitazioni che latentemente palesano le tendenze nazionali, colla stampa clandestina, colla voce viva che gli emigrati mantengono in difesa dei diritti della loro patria conculcata, colle sommesse riunioni, colle continue esasperazioni dei cittadini palesate in tutte le riunioni e conventicole del paese, con dare martiri in difesa del principio di nazionalità, col sangue infine che rosseggia sul patibolo di quegl'infelici che, per difendere la loro patria, muoiono eroicamente, e con tutti quei mezzi dei quali la provvidenza ha corredato i popoli per rivelare la loro volontà, malgrado gemano nella schiavitù.

Si noti però che col dire che la *coscienza di nazionalità* determina la volontà, non intendo affatto

sostenere che la nazionalità origini dalla volontà umana, altrimenti potrebbe credersi che ogni meschino comunello o cittaduzza, che volontariamente stesse separata come le repubblichette del medio evo, formerebbe una nazione; perchè l'umana volontà non deve determinarsi arbitrariamente, ma secondochè si manifesta la coscienza di nazionalità generata or da tutte, or da parte delle doppie condizioni storiche e naturali.

VI.

Tutti i popoli hanno sempre avuto la tendenza di congregarsi in varii sodalizii nazionali, secondochè li ha spinto il vincolo di nazionalità. Le conquiste, le guerre, le ambizioni di capitani vittoriosi hanno impedito che gli uomini seguissero tale tendenza; e si è vista una lotta instancabile fra i popoli, che hanno cercato dividersi secondo il vincolo nazionale, e i despoti del mondo che, nella mira di ampliare i loro dominii, hanno voluto osteggiarli. Da ciò guerre eterne, sangue versato a rivi, popoli nemici, stretti dentro lo stesso cerchio di ferro, formanti uno stato, e popoli componenti la stessa nazionalità frazionati e divisi dalla forza, e tal fiata riuniti ad altri popoli coi quali non hanno nessun legame nazionale, presso i quali la vita è irritazione, precarietà, angoscia, oppressione, congiure, guerra. Questa condizione è la più infelice in cui un popolo possa gemere, è uno stato contro natura, dal quale egli vuole liberarsi a qualunque costo; perchè, come disse il Vico, un popolo non può lungamente durare in uno stato contrario a quello naturale; e quindi tosto o tardi abbatte gli ostacoli creati dalla forza, ed attua la sua tendenza a costituire la sua nazionalità. La storia ci dimostra ad ogni istante questa verità. L'impero romano, che ingoiò una gran parte del mondo nella monarchia universale, cadde infranto; intere popolazioni si rovesciarono come torrenti nella dominatrice del mondo, a brani a brani la disfecero; e

l'edificio romano restò abbattuto per opera di quei popoli che avea dominati, vinti ed oppressi. I popoli, che invasero l'impero, si mescolarono a quelli conquistati, si combinarono nelle abitudini, nella lingua, nella legislazione, e si fusero per costituire le nazionalità. Carlo Magno fondatore di un vasto impero, perchè cercò arrestare l'opera della nazionalità, non ebbe che una breve durata; e con maggiore energia fu proseguita la costituzione delle nazionalità. La più gran parte dei popoli iberici si allacciarono secondo il sentimento di unità nazionale li spinse; e sebbene alla nazione spagnuola varii popoli estranei dalla forza furono uniti, molto più sotto Carlo quinto ed il suo figliuolo, pure è innegabile che i medesimi come stranieri per poco ospiziati, gradatamente si divelsero dalla famiglia spagnuola: Fiamminghi, Italiani, Tedeschi e da ultimo non pochi degli Americani si separarono dalla Spagna. Il Portogallo, che dominava il Brasile, divenuto quest'ultimo adulto, fu nella necessità ritoglierlo dalla tutela in cui lo teneva; lo stesso fatto avea già avuto luogo per gran parte dell'America inglese, che dopo una sanguinosa ed eroica sollevazione si emancipò dalla sua madre patria. La Francia, che era divisa in varii stati, principalmente sotto il quarto Errico e sua discendenza, costituì gradatamente la sua nazionalità; ed il primo Napoleone che volle oltrepassarne i limiti, malgrado lo splendore delle sue vittorie che Europa tutta domarono, cadde infranto; ed il bisogno negli uomini di costituirsi secondo le loro nazionalità era giunto a tanto, che quei popoli stranieri, che alla famiglia francese Napoleone avea con la forza uniti, se ne sciolsero al primo rovescio di fortuna che fece impallidire la stella del grand'uomo. L'impero russo, che esiste ancora, è un anacronismo vivente, che il solo suo stato di barbarie rende possibile, e che un giorno o l'altro si dissolverà, quando al livello della civiltà europea sarà giunto. Quello d'Austria poi esiste per la violenza: il fermento in cui geme, le continue sollevazioni che lo lacerano,

e l'ultima guerra contro l'Italia e la Prussia sono argomenti bastevoli per giustificare la mia asserzione.

Quasi tutte le guerre e le sollevazioni, i turbamenti politici, le rivoluzioni, che da mezzo secolo hanno messo in convulsione Europa, sono state cagionate dalla tendenza dei popoli ad attuare le loro nazionalità. La sanguinosa sollevazione ellenica, i suoi martiri, i suoi eroi, la portentosa sua emancipazione, i conati degli Ungari e del resto di popoli stretti fra gli artigli della monarchia austriaca, le sollevazioni degli Slavi Rumeni della Moldavìa e Vallachìa, il sangue a rivi versato dai concittadini di Copernico e Sobieski, l'eroica resistenza mostrata dal popolo danese da che sono stati causati, se non dal bisogno che si è energicamente manifestato nei popoli di conquistare la loro nazionalità, di organizzarsi in separati sodalizii, secondochè il vincolo nazionale, fecondato nel loro cuore l'inspira? La rivoluzione italiana ha suggellato questi principii, ed il pendìo delle genti europee per la costituzione della loro nazionalità è divenuto irresistibile. Le aspirazioni dei Tedeschi per l'unità alemanna si sono rese sempre più generali in Germania, e può dirsi quasi attuata. Inghilterra anch'essa si è vista obbligata a sciogliere le isole Ionie dal suo protettorale dominio, per abbandonarle alla nascente nazionalità ellenica.

Col volgere del tempo e della civiltà tutti i popoli seguiranno la loro spinta naturale, costituendosi in separate famiglie, secondochè il vincolo nazionale li unisce o li distingue; le conquiste saranno diffinitivamente abolite; poichè sarà riconosciuto il principio che i popoli non connazionali non possono stare insieme legati; i piccioli e grandi stati cesseranno; perchè una famiglia nazionale è sempre di sufficiente estensione; e quindi si renderanno impossibili le violenze internazionali di uno stato potente verso uno debole, e perciò diverranno più rare le guerre, che spesso hanno origine nello abuso della forza; ed il diritto delle genti sarà su più salde basi pog-

giato, riducendo le varie nazioni a membri ordinati della società cosmopolita. Così solamente potrà essere attuata la grande idea dell'autore dello *Spirito delle leggi*, cioè di riguardare il diritto delle genti come il diritto civile del mondo, e ciascun popolo come un cittadino della *civitas maxima*, come disse il Volfio.

A coloro che obbiettassero la difficoltà di attuazione delle nazionalità, si risponda che la storia del mondo può compendiarsi in un lavoro instancabile per l'attuazione della nazionalità; e se i tentativi di una generazione falliscono, sono portati a compimento da un'altra; d'altronde gli ultimi avvenimenti europei coi fatti rimuovono le diffidenze di coloro i quali schiavi automatici del passato si credono nel diritto di confiscare l'avvenire, collo stigmatizzarlo mercè la sfiducia e la diffidenza.

VII.

Taluni scrittori hanno riguardato le nazionalità come funeste al genere umano. Dalle nazionalità si sono volute derivare tutte le sciagure che hanno l'uomo travagliato, tutte le discordie, tutte le guerre che hanno irrugiadato di sangue le più belle contrade del mondo. Si è detto: Iddio non creò nè Ebrei, nè Gentili, nè Egiziani, nè Cinesi, nè Francesi, nè Iberi, nè Italiani, nè Greci; ma solamente l'umanità colle sue virtù ed i suoi vizii, con le sue glorie e le sue sciagure: è stato l'uomo che ha creato tutte queste distinzioni, che ha smembrato la famiglia umana in tanti piccoli sodalizii per affogarla nella barbarie, invelenirla di discordie e di guerre, abbeverarla di odio e di sangue. « Nazione, esclama uno dei più grandi poeti della Francia, parola pomposa e beffarda, l'egoismo e l'odio hanno solo una patria; l'amore e la fratellanza hanno per patria il mondo (1). Questo

(1) Nation! mot pompeux, pour dire Barbarie.
L'Égoïsme et l'Haine ont seuls une patrie;
La fraternité n'en a pas! » — LAMARTINE.

feroce patriottismo, dice Lamennais, è fatale all'umanità, è passione violenta che impedisce gli uomini di amarsi, e li spinge ad odiare ciò che non è concittadino. Che la patria, sclama Leroux, comprenda veramente tutti gli uomini, e la mostruosità che chiama un despota, non è più possibile. Per dar pace all'umanità, osserva Bazard, per estinguere le guerre che formano la sua storia, assicurare la sua tranquillità, i suoi diritti, la sua vita, bisogna cancellare le nazionalità, bisogna fondere il genere umano in una nazione, in una sola patria. Gli uomini sono stati tutti nemici; ma un giorno saranno fratelli: ogni fenomeno ha avuta una causa, o meglio ha rinchiuso in se la cagione del suo essere; ma tutti non avranno che una sola causa, che un sol fine: le famiglie, i cittadini sono stati isolati; nell'avvenire non vi sarà che una sola famiglia sovrana, che una sola patria. »

« Una sola patria esiste per l'uomo, dice uno scrittore, ed è il mondo. Crearne un'altra è misfatto di lesa umanità.

« Patria, parola esecrabile, causa di tutti i mali, egoismo sociale, tu scomparirai, e la libertà serberà la tua rimembranza segnata d'infamia: tu sarai pei popoli liberi oggetto di terrore e di esecrazione! Per te i fratelli si sono sempre scannati; per te i Borgognoni, i Fiamminghi, i Normanni hanno portato il ferro ed il fuoco gli uni contro gli altri.

« E voi le adorate queste patrie? Idoli! falsi dei! Perchè i Russi, gli Austriaci, gl'Inglesi, i Francesi si scannano? È per il bene della patria o del loro tiranno? Patrioti? Servitevi dei tiranni nella speranza di divenir tiranni anche voi! Così voi fate bene, siete indegni della libertà. Collocatevi nella schiera dei dottrinarii: dottrina e patriottismo vanno insieme: l'una è la teoria del delitto, l'altro ne è la pratica.

« Patria è il peccato originale sociale. Il messia che la cancellerà dalla civiltà avrà salvato il mondo (1). »

(1) *Du pacte social*, 1835. V. su questo argomento i vari scrittori citati da Feuillides, *Les nationalités*.

Sono questi i sogni vagheggiati da non pochi utopisti, l'idolo presso il quale bruciano i loro incensi; eppure la storia tutta è una solenne mentita a tali aspirazioni. Chi ha distrutto quei grandi imperi di Ciro e di Alessandro, fondati con la guerra e la violenza? Chi ha sminuzzato in cento popoli differenti l'immenso impero romano? Chi ha fatto andare a vuoto i colossali progetti della monarchia universale, tal fiata sin anco passati nel dominio dei fatti, pallide imitazioni dell'opera di Cesare, nei quali hanno figurato da grandi e terribili attori Maometto, Teodorico, Carlo Magno, Tamerlano, Genghis-Kan, Solimano, Carlo Quinto, Richelieu, Luigi XIV, Pietro Primo, Napoleone? Chi?... se non il bisogno energicamente sentito dai figli di Adamo di separarsi in distinte nazionalità, di schierarsi in separate famiglie?... Chi ha avversato questa tendenza è caduto per non più rialzarsi. Il padre del secondo Filippo dopo la sua abdicazione nello ore melanconiche da lui passate nella solitudine dell'Estremadura, rinchiuso nel chiostro di San Giusto ripensando alla sua cupidigia per la monarchia universale, mentre non riusciva a regolare con precisione i pendoli di due fra cento orologi; insensato, sclamò tristamente, ed io voleva imporre la mia unica volontà a tanti popoli differenti di costumi, di lingua, d'interessi, mentre qui non giungo a metter d'accordo i pendoli di due orologi!

Chi spinse la Francia a spedire al macello quattordici armate, a sconfiggere l'Europa che voleva opprimerla? Chi fece impallidire l'eroismo della Grecia antica per gli eroi di Missolungi e del Pireo nella guerra per la emancipazione ellenica? Chi armò il braccio dei Fiamminghi contro il dispotismo ispano? Chi fece rotare il fulmine della guerra presso gli Americani per iscuotere il giogo europeo? Chi fece rosseggiare le belle contrade dell'Andalusia e della Catalogna per abbattere il dispotismo francese? Chi ha spinto i figli di Sobieski ad offrire la loro testa al carnefice, anzichè piegarla al volere

cosacco? Chi animò il braccio degl' Italiani consumando eroiche imprese per isnidare il dominio straniero? Chi mosse il debole popolo danese ad opporsi alle violenze contro il medesimo consumate dalle due più grandi potenze alemanne? Chi infine ha agitato l'umanità tutta intera, sia in paesi illuminati dallo splendore della civiltà o gementi nel buio della barbarie, sia animati da gentili sentimenti o meno caldi di generosi affetti, sia fra gli antichi popoli, sia frai moderni? Chi?... se non quel sacrosanto affetto nato con l'uomo, che lo ha succhiato dalle viscere della madre, che lo ha inoculato ai suoi figli, ai suoi nepoti, che gli ha scaldato il petto in tutte le epoche, sotto qualunque cielo, l'amore per il proprio suolo, per i suoi concittadini, per le sue glorie, per la sua patria?

Or un sentimento così energicamente impresso nel cuore di tutti gli uomini non può essere lo effetto di un pregiudizio e di un errore, è la vera volontà universale dello Hegel; perchè tutto il mondo spirituale vuole le patrie, come quello materiale la respirazione e l'alimento: toglietele e non avrete che confusione, immobilità, ristagnamento, caos.

Non è vero che l'essere il mondo in nazioni diviso sia la cagione delle umane discordie: queste trovano origine invece nel non essere tutte le nazionalità attuate. Fate che ogni popolo acquisti la sua nazionalità, e le guerre cesseranno; stringete i popoli dentro confini naturali, e secondochè il vincolo nazionale, impresso nel loro cuore ispira, e la tranquillità degli uomini sarà assicurata, il grande atto rivoluzionario della pace universale, come lo chiama il Girardin, sarà possibile.

La fusione del genere umano è antinaturale, perchè come nelle nazioni vi sono società più ristrette, che costituiscono i comuni, ed in queste altre ancora più anguste, che formano le famiglie; così nella società cosmopolita vi sono e vi saranno le nazioni. Potranno fra queste aumentarsi i legami di affetto, le garantie dei loro diritti, distruggersi le barriere

che rendono un popolo straniero all'altro: potranno le varie nazionalità affezionarsi, affratellarsi le une con le altre; ma distruggersi, fondersi in una, giammai; perchè ciò sarebbe volere cangiare la natura umana, che tende alla unità nella varietà. Varietà che trovasi impressa eloquentemente in tutti i popoli dissimili di fisonomia, di forme, di abitudini, di usi, di storia, di civiltà, di ricchezza, di potenza, di glorie, di letteratura. di sentimenti, ed abitanti territorii separati da catene di aspre e gigantesche montagne, da sterminati spazii di mari, da fitte e fronzute boscaglie, da aridi e intragittabili deserti, stabiliti quasi dalla mano di Dio per segnare la distinzione delle nazionalità, dei popoli e delle patrie. « Nazione, dice il Gioberti, importa stabilità e moto, mantenimento e progresso, unità e varietà, autorità e franchigie, centralità e diffusione, proprietà e partecipanza, capitale e lavoro, città e famiglia, municipalità e patria, anfizionia e cosmopolitia, azione concentrica ed eccentrica, giure proprio e giure comune, e via discorrendo. »

Altronde un potere unico centrale, mondiale, che tutta la società cosmopolita governi, sarebbe impossibile, massime nello stato di attuale incivilimento, in cui strenuamente si propugna la emancipazione non solo delle nazionalità, ma anche delle subnazionalità, sostenendo la libertà e l'indipendenza provinciale, comunale, famigliare ed individuale mercè la eliminazione della ingerenza governativa. La divisione dell'umanità in varii stati sviluppa la emulazione per l'amor proprio collettivo che si manifesta d'ogni nazione rimpetto le altre; il che è cagione delle grandi imprese; localizza gli errori, poichè se tutti gli uomini dimorassero sotto lo stesso governo, un errore da questo commesso colpirebbe tutta l'umanità; ed invece frazionati in varie nazioni, e perciò dimoranti sotto varii governi, allorchè un di essi agisce in difformità dei vantaggi dei governati, le conseguenze disastrose dei suoi errori si limitano a lui solo, e dagli altri governi non è imitato; ed in-

vece, quando adotta un giusto provvedimento, è dagli altri accettato con ardore. Ammesso un sol governo cosmopolita, tutti gli uomini sotto qualunque cielo dovrebbero essere governati con le stesse leggi, con gli stessi sistemi; ma una legge buona per una parte dell'umanità può riuscire dannosa per un'altra; ed il sistema di governo dev'essere cangiato secondo la varia indole dei popoli ai quali si riferisce; cancellare quindi le nazionalità e le patrie, sperare la fusione materiale ed universale del genere umano è utopia che prende origine nella sconoscenza della umana natura e della storia dei popoli.

VIII.

Il negare la unificazione materiale del genere umano, sia perchè contro natura, sia perchè impossibile ad attuarsi, non esclude la possibilità ed il bisogno di effettuarsi la sua unificazione morale. Con ragione quindi si aspira ad una confederazione universale degli stati, poggiata sui legami di affetto e d'interesse che dovranno unire tutti i popoli, e che mirasse a rendere completamente efficace il diritto delle genti.

Tutti i popoli tendono ad attuare questa unificazione morale, chè è già cominciata. Questa tendenza si rivela quasi in tutti gli avvenimenti dei tempi moderni, si manifesta nello spirito di associazione internazionale, che diffondendo gl'interessi economici e politici dei varii stati, porta l'affratellamento fra i popoli. Le associazioni, i congressi internazionali artistici e scientifici reclutano gli uomini di mente di tutte le nazioni, i quali si comunicano i piani immaginati e i risultati delle esperienze fatte su'varii punti del globo. Le esposizioni internazionali, questi giganteschi alveari, come dice il Noiron (1), nei quali l'industria di tutti i popoli elabora il miele, sono altrettante Babelle della riunione, che smentiscono la

(1) *Nouvelle mission du pouvoir*, p. 243.

Babelle della dispersione, raffinano l'industria di u paese mercè l'aiuto di quella di un altro. Nell esposizione di Kensington il Duca di Cambridge, ch la presedeva, salito sulla tribuna, salutò con religios solennità ai quattro angoli dell'orizzonte tutte l nazioni, alle quali si apriva il nuovo palazzo. In un delle cupole di esso si leggeva: « Ogni clima h bisogno dei prodotti degli altri climi; » e nell galleria delle belle arti stava scritto: « Il progress del genere umano risultando dal lavoro comune d tutti gli uomini, dev'essere lo scopo inalterabile delle brame di ogn'individuo. Compiendo il progresso, noi eseguiamo la volontà di Dio. » Le compagnie finanziarie, commerciali ed industriali in buona parte si formano e s'inpinguano coi capitali di varie nazioni. La stampa, come poeticamente dice Béranger, tende a demolire le barriere che inimicano i varii popoli; i mezzi di comunicazione ad ogn'istante escogitati da menti inventrici stringono sempre più il legame che unisce in amistà tutti i figli di Adamo. Opere gigantesche si compiscono con mezzi internazionali: il ponte di Khel, il traforo del Moncenisio, il taglio dell' istmo di Suez ne sono un esempio. Si veglia sulla salute scambievole delle nazioni mercè i trattati sanitarii, e così si mette un argine all'infezione delle malattie contagiose; la condizione degli stranieri dentro lo stato riceve le stesse guarentigie date al nazionale; lo albinaggio è abolito quasi generalmente; il diritto degli uomini d'ingegno sulle loro produzioni tende ad essere assicurato in tutti gli stati mercè i trattati sulla proprietà letteraria; l'unità di pesi e misure, aspirazione delle intelligenze europee è in varii stati eseguita; il voto sin da mezzo secolo emesso da Laplace di adottarsi lo stesso meridiano terrestre è quasi attuato; e l'idea di stabilire un'associazione meteorologica universale, dice Zurcher, è vicina a realizzarsi. Cento altri fatti potrebbero indicarsi a dimostrazione di questa tendenza del genere umano allo affratellamento, nessuno alla fusione. Che di più edificante delle mis-

sioni religiose per le più lontane contrade, in paesi inospiti e presso selvagge popolazioni?.... Questo affratellamento potrà essere completo, quando le nazionalità saranno attuate, quando popoli e principi comprenderanno che il danneggiare e l'opprimere un'altra nazionalità contiene in germe il danno e la rovina della propria patria. Sarebbe facile, disse Napoleone III (1), la pace per sempre, se i sovrani consultassero i rapporti ed i costumi delle diverse nazioni tra loro. Non èvvi forse un fatto politico e morale nei tempi che corrono, che non spinga l'umanità all' armonia ed all' affratellamento, nessuno alla fusione universale.

IV.

Altra condizione necessaria alla esistenza della nazione è il libero e completo esercizio della sua autonomia; quindi dev' essere stato sovrano, autonomo. Non è nazione quel popolo il quale, benchè abbia il sentimento di nazionalità, pure giace soggiogato sotto il dominio di altro stato; perchè a costituire la personalità giuridica nazionale è d' uopo essenzialmente il possesso della propria indipendenza. Quando la forma di governo che ha uno stato, non è quella voluta dalla nazione, le leggi non sono quelle sanzionate dal potere nazionale, ma invece sono imposte dallo straniero; si giace sotto un governo che non risponde ai bisogni della nazione. Quando non si ha un'autorità sovrana propria, che abbia origine e potere dalla nazione, che la governi nelle relazioni interne, che la rappresenti rimpetto gli stranieri con agenti diplomatici di propria elezione, ai quali solamente è possibile il distinguere e valutare i bisogni ed i diritti della loro patria; si ha una società politica schiava e non una nazione. Quando il dichiarare la guerra ed il consentire la pace, lo stipulare i trattati ed il provvedere a tutti i bisogni

(1) *Entretien du village*, chap. XXII.

dello stato non si effettua per opera di un' autorità uscita dal seno della nazione; si ha un mostro collettivo incatenato e non una nazionalità. Nel principio di nazionalità adunque sta inclusa l'idea della indipendenza; perchè la nazione non esiste senza l'indipendenza, anzi la personalità giuridica collettiva è negata, è distrutta. « Gli antichi dir solevano che quando l'uomo era ridotto schiavo, Giove gli toglieva metà dell'anima. Noi diremo con maggior verità che menomata ad una nazionalità la vita autonomia ed indipendente tutto l'essere suo inevitabilmente si corrompe e muore (1). »

(1) Mancini, Op. cit., p. 26.

CAPITOLO TERZO

Delle Associazioni degli Stati.

SOMMARIO

I. Diritto di associazione degli stati. — II. Stati tributarii — vassalli. — III. Protettorato. — IV. Unione personale — reale — V. Queste unioni tendono a scomparire. — VI. Confederazione. — VII. La unione federale deve aver luogo fra stati componenti la stessa nazionalità. — VIII. Varie specie di confederazioni. — IX. Confederazione germanica. — X. Confederazione degli Stati Uniti di America. — XI. Confederazione svizzera — XII. Unità o confederazione? — XIII. Colonie.

I.

Gli stati essendo personalità giuridiche collettive, hanno diritto ad associarsi ad altri stati; ed è ben naturale che il diritto di associazione, che hanno i privati, esista del pari per gli stati; perchè questi risultano dalla riunione di una moltitudine di famiglie; e se ogni famiglia considerata singolarmente ha facoltà di riunirsi ad altre per costituire lo stato, ragione esige che anche questo possa riunirsi ad altri stati per formare una società più vasta, e potere meglio conseguire il suo benessere.

Ammesso il diritto di associazione fra gli stati, possono questi presentarsi sotto il duplice aspetto di stati separati e di stati uniti; ed alla stessa guisa come fra i privati troviamo persone singole e persone collettive, fra le nazioni possono incontrarsi persone giuridiche formate di una sola nazione, ed altre risultanti dalla riunione di varii stati.

Questa riunione può avere cento forme diverse, e risultare da una indefinita serie di combinazioni,

secondochè risulta dal patto di associazione che la costituisce; ma non può giuridicamente stabilire cessione della sovranità sia totale o parziale di uno stato in favore dell'altro al quale si associa; perchè l'autonomia di qualunque persona giuridica è inalienabile; ed alla stessa guisa che non può un cittadino alienare la sua personalità col rendersi schiavo, non è lecito ad uno stato sottomettersi, mercè l'associazione, al dominio di un altro; quindi stranamente si ammette l'esistenza di stati *semisovrani*, che sono quelli che non hanno il completo esercizio della loro autonomia, e che meglio potrebbero chiamarsi mezzo schiavi. Queste mutilazioni mostruose della sovranità degli stati possono essere concepite e praticate dalla prepotenza degli uomini che i destini delle nazioni reggono, ma sono respinte totalmente dal diritto, il quale non può ammettere il servaggio di una persona giuridica in favore di un'altra. E quantunque la storia ci offra molte associazioni per le quali la sovranità di uno stato sia cessa in favore di un altro, e talune di queste unioni esistano sino ai nostri giorni, e siano generalmente considerate dai pubblicisti; è questo uno stato di fatto, che deve scomparire gradatamente col progresso della civiltà; e la storia ci ammaestra come gli stati semi-sovrani sieno già in buona parte aboliti.

I pubblicisti distinguono le unioni degli stati in uguali e disuguali: sono uguali, quando gli stati uniti partecipano ai beneficii ed ai danni della unione federale nella stessa proporzione: sono disuguali, quando uno o più degli stati in associazione legati non partecipano nella stessa misura degli altri ai vantaggi ed agli svantaggi della federazione.

Le unioni degli stati sogliono manifestarsi, secondo la più gran parte dei pubblicisti, sotto la forma di tributo, di feudo, di protezione, di unione reale o personale, di confederazione e di unione coloniale.

II.

Sono stati tributarii quelli che hanno l'obbligazione di pagare periodicamente un determinato valore ad altri stati. L'obbligo di pagare un tributo, a vero dire, non costituisce un legame politico, ma una relazione di dare ed avere, che lascia gli stati, frai quali esiste, interamente separati. Da ciò anche la conseguenza, che gli stati tributarii, non meno di quelli ai quali soddisfano il tributo, restano sovrani; poichè l'obbligazione di pagare un debito non porta restrizione al libero esercizio della propria autonomia. Difatti le maggiori potenze europee, che sino al 1830 pagavano un tributo agli stati barbareschi, non si potevano ritenere come unite con questi, e non cessarono mai di essere stati sovrani. Così del pari il pagamento di un tributo degli stati barbareschi alla Porta ottomana non restringe la loro autonomia: difatti hanno essi conchiuso trattati con nazioni straniere; e la Tunisia segna da qualche tempo a questa parte un progresso nella via delle riforme, che sorprende presso un popolo musulmano; Sidi-Mohammed ha promulgato una costituzione che è stata confermata e migliorata dal suo successore Sadok, senza soggiacere a straniera influenza; e sebbene il Bey domandi al sultano di Costantinopoli l'investitura, ciò, come osserva il P. Pradier Fodéré (1), ha piuttosto un carattere religioso, anzichè politico.

Sono stati vassalli quelli concessi in feudo col peso di rendere omaggio allo stato concedente, mercè il pagamento di un determinato valore in riconoscimento della sua alta sovranità. Uno stato può divenire vassallo, sia perchè vinto da un altro e poscia da questo concesso, sia perchè il suo sovrano si è reso volontariamente feudatario. Il Vattel ed il Wheaton sostengono questi stati non cessare di es-

(1) *Notes à Vattel, Le droit des gens*, t. I, p. 128.

sere sovrani, quando la loro amministrazione resta indipendente da quella dello stato concedente; il Ferreira crede che il Vattel faccia confusione tra le sovranità interna e quella esterna, e sembra non giudicare come sovrani gli stati vassalli. Ma se l'obbligazione di pagare un valore al concedente non restringe l'indipendenza dello stato vassallo, e senza alcun sindacato egli esercita la sua autonomia tanto interna come esterna, io credo che resti sovrano; perchè la sua obbligazione si riduce a dover pagare un tributo, e di feudo ha solamente il nome. Nonpertanto, se il sistema feudale è stato abolito nella più gran parte degli stati per le relazioni private, a più forte ragione dev'essere condannato per gli stati, i quali non possono senza offesa alla umana dignità essere trattati anche formalmente come beni patrimoniali; quindi giuridicamente stati vassalli non possono esistere; molto più se la loro infeudazione porti per effetto minorazione della loro sovranità in favore dello stato concedente. Il sistema dei feudi per gli stati non solo è respinto dal diritto, ma, come osserva il Kluber, oggi è scomparso nelle relazioni internazionali di fatto; perchè non vi sono più stati feudali; e quelli che in Germania ed in Italia esistevano, si sono interamente emancipati dallo stato concedente, o sono stati incorporati ad altre nazioni.

Il reame di Napoli era uno stato vassallo del Papa. I suoi sovrani dovevano presentare la santa sede della così detta *chinea* che in seguito rimase abolita (1). Anche il primo Napoleone con decreto del

(1) Nel 1265, quando Clemente IV diè l'investitura del reame di Napoli a Carlo d'Angiò, fu stabilito che il re dovesse far presènte ad ogni nuovo pontefice in riconoscimento del suo alto dominio, che conservava sul regno, di una *chinea* (cavallo ambiante, bianco o leardo, ovvero una mula bianca, mansueta e vecchia, riccamente bardata). Questo presente facevasi solennemente da un ambasciatore nella basilica vaticana la vigilia di S. Pietro e S. Paolo; e poteva il pontefice obbligare il monarca a compiere personalmente questo rispettoso ufficio.

Nel 1470 Paolo II rifiutò la *chinea* mandatagli da Ferdinando di Aragona,

10 marzo 1805 concesse a sua sorella la principessa Elisa e suoi discendenti maschi il principato di Piombino come feudo dell'impero francese; e nel 1806 con decreto del 10 marzo Massa e Carrara furono riunite al principato di Lucca, per essere conferite come feudo dello impero francese. Questi stati feudali oggi più non esistono; tanto è vero che la civiltà vince gli artificii umani, quando tentano fondare istituzioni contro natura e ragione.

III.

Si riguarda come altra specie di unione fra gli stati il *protettorato*. Questo ha luogo, allorchè uno stato debole si mette per la sua sicurezza sotto la

pretendendo meglio 60,000 scudi; ma Sisto IV essendo fatto papa due anni dopo, ricevè la *chinea*, e tolse l'imposta stabilita dal suo predecessore, sotto condizione che il re di Napoli difendesse lo stato pontificio dai corsari, e prontuasse milizie, tostochè dal Papa ne fosse richiesto. Alla morte di Carlo II di Spagna nel 1700 si accese aspra la guerra fra le corti di Madrid e di Vienna per la successione al trono delle due Sicilie; Filippo Borbone e Carlo d'Austria si disputarono l'offerta del tributo alla santa sede a fine di ottenere l'investitura del regno; ma Clemente XI lo rifiutò dall'uno e dall'altro, dichiarando rimanere illese le ragioni della santa sede. Carlo d'Austria nel 1722 giurò mantenere la *chinea* per se e suoi successori; ed egualmente si regolò Ferdinando IV nel 1760 verso Clemente XIII.

Nel 1777 il contestabile Colonna nel presentare la *chinea* dichiarò che quel presente facevasi dal suo re in segno di devozione; ma il papa rispose che ricevevala in attestato di vassallaggio; e siccome nella solennità surse disputa tra i servi dell'ambasciatore di Spagna e quelli del governatore di Roma, perlochè clamori e grida ebbero luogo che subito quetarono, il contestabile Colonna riferì al suo re le turbolenze popolari. Il ministro del re di Napoli dichiarò che la presentazione della *chinea* era sorgente di dispiaceri al Pontefice, del che afflitto l'animo devoto del re (che in seno ne covava l'abolizione) era risoluto che la cerimonia cessasse per l'avvenire. Il Pontefice protestò, ma indarno; e nell'anno seguente non fu soddisfatta. In seguito ebbero luogo trattative tra la corte di Napoli e quella pontificia; e si era con Pio VI proposto convenire che ogni re delle due Sicilie pagherebbe 500,000 ducati, perchè cessasse la formalità della *chinea*. Queste trattative non ebbero alcun effetto; ed il Pontefice seguitò a protestare solennemente ogni anno; ma la presentazione della *chinea* restò di fatto abolita.

difesa di uno potente; fra lo stato protetto e quello protettore si manifesta quindi un legame disuguale, in quantochè uno stato riceve il beneficio della protezione, un altro la dà senza alcun compenso. Il protettorato può divenire unione uguale, quando lo stato protetto dà a quello protettore un compenso per la difesa che riceve. Sì l'uno come l'altro stato nell'unione sotto forma di protettorato restano sovrani; perchè il largire ed il ricevere protezione da per se stesso non porta diminuzione nel libero esercizio della propria autonomia. Nondimeno è assai difficile che la protezione largita e talvolta imposta dagli stati potenti a quelli deboli non sia senza durissime condizioni; e quasi sempre nel fatto porta cessione più o meno estesa dell'autonomia dello stato protetto in beneficio del protettore; quindi se il debole con l'ausilio del forte può evitare i soprusi delle maggiori potenze, è condannato a soffrirli permanentemente dal suo protettore. Preso in questo senso il protettorato è del pari una unione disuguale; perchè lo stato più forte esercita l'alta sovranità sul debole, e questo deve soffrirla.

Offrono esempii di protettorato molti stati frai quali:

1.° Le isole Jonie, cioè: Corfù, Cefalonia, Zante, Santamaura, Itaca, Cerigo, Paxo e loro dipendenze che formavano uno stato indipendente, ed erano sottoposte alla protezione della Gran Brettagna, ed in realtà erano governate come una colonia inglese da un lord alto commissario; e quindi costituivano uno stato mezzo-sovrano. Ma pochi anni or sono, furono liberate dalla protezione inglese, ed in conformità delle loro aspirazioni furono annesse alla Grecia.

2.° La città di Cracovia sottostante al protettorato della Turchia, dell'Austria e della Prussia, dichiarata città libera e neutrale; sebbene per una convenzione segnata a Vienna il 6 novembre 1846 fra l'Austria, la Russia e la Prussia fu diffinitivamente annessa all'impero austriaco; e a nulla valsero le proteste fatte dalla Francia, dalla Gran Brettagna e dalla

Svezia contro questa flagrante violazione del diritto delle genti.

3.° I principati di Moldavia, di Vallachia e di Servia per il trattato conchiuso fra la Russia e la Turchia in Adrianopoli nel 1829 furono sottoposti al protettorato della Russia; ma col trattato di Parigi del 1856 alla esclusiva protezione della Russia, rimpetto l'alta sovranità che la Turchia vi esercita, fu sostituita la garantia delle sette potenze firmatarie di quel trattato.

4.° Il principato di Monaco successivamente messo sotto la protezione della Francia, della Sardegna, oggi ridotto alla sola città di Monaco.

5.° La repubblica di Pogliazza in Dalmazia sotto il protettorato dell'Austria; ed altri.

Allorchè la protezione si limitasse a solo ausilio del debole contro il forte, certamente, che non solo sarebbe ammessa dal diritto, ma costituirebbe un grande beneficio all'umanità; ma quasi sempre nel fatto essa cagiona la cessione più o meno estesa della sovranità dello stato protetto al protettore. Sotto questa forma il protettorato genera l'intervento del protettore in tutte le faccende del protetto, il quale non può dare un passo senza il suo consenso, non ha rappresentanza internazionale propria verso lo straniero, e spesso è anche privato di proprie insegne, dovendo avere quelle del protettore. Sotto queste condizioni il protettorato è una violazione del diritto internazionale destinata a scomparire totalmente dal mondo civile. La storia dimostra, come anche si può osservare dagli esempii sopra cennati, che il numero degli stati mezzo-sovrani per protettorato in Europa va sempre più diminuendo, e varii di essi o hanno acquistato il libero esercizio della loro autonomia, o si sono incorporati ad altre nazioni. Essi spariranno completamente col progredire della civiltà, la quale non può tollerare queste mostruose creazioni politiche.

IV.

Le unioni sono anche distinte dai pubblicisti in personali e reali.

Sono personali, quando fra gli stati non esiste alcun vincolo politico, e restano interamente stranieri gli uni agli altri; se non che sono legati per la persona del principe che regna sugli stati uniti. Il re di Prussia era anche principe sovrano di Neufchâtel, cantone svizzero, senza che perciò alcun legame si manifestasse fra Prussiani e Neusciatelesi; anzi potevano questi sin anco servire una potenza che fosse in guerra col re di Prussia, purchè la guerra non si facesse per il principato. Questa unione fra la Prussia ed il Principato di Neufchâtel restò sciolta col trattato del 1856; nel quale il re di Prussia rinunziò per se e suoi successori ai diritti sovrani che il trattato di Vienna su quel cantone elvetico gli aveva attribuito.

L'unione è reale, quando gli stati, frai quali esiste, sottostanno ad un potere governamentale comune, e costituiscono in faccia allo straniero una sola persona; ma conservano una costituzione, una legislazione ed un'amministrazione distinta. Il vero carattere di questa unione consiste principalmente nel portare accomunamento della sovranità esterna, mentre quella interna resta quasi nella sua totalità separata e distinta. Questa unione costituisce piuttosto una comunità di stati, anzichè uno stato isolato. Gli stati componenti la monarchia austriaca sono indicati come costituenti una unione reale, così del pari la Svezia e la Norvegia e molti altri. L'unione reale può variare indefinitamente, secondo che più si avvicina a costituire un solo stato; e potrebbe stabilirsi una indefinita gradazione di unioni reali. Quando l'unione reale non solo porta assorbimento della sovranità esterna degli stati uniti, ma accomuna buona parte di quella interna, l'unione si dice incorporata: tal'è quella che lega l'Inghilterra, la Scozia e l'Irlanda.

V.

Le sovra esposte unioni degli stati, malgrado nel fatto esistano, sono dal diritto razionale respinte, quando portano restrizione dell'autonomia di alcuno degli stati uniti. Quelle poi che lasciano intatte le autonomie, sono destinate a scomparire del pari, ammesso il principio di nazionalità, che porta la fusione dei piccoli stati in nazioni e lo scioglimento dei grandi imperi nelle varie nazionalità delle quali si compongono. Attuato il principio di nazionalità resterà escluso il bisogno di protettorati, perchè ogni stato sarà abbastanza forte per conservare la sua indipendenza senza l'aiuto di nessuno. Stati feudali non ne esistono più, ed il ristaurarli sarebbe un anacronismo. Le unioni per la persona del principe nel fatto sono quasi interamente sparite; nè giuridicamente hanno ragione di esistere; perchè mal si addice alla stessa persona regnare su due stati, sufficiente essendo il grave incarico di governare un solo stato. D'altra parte, trovandosi gl'interessi degli stati uniti in collisione, il principe non può scegliere un partito: non può difendere uno stato contro l'altro senza tradir quest'ultimo; queste unioni inoltre tendono a portare la cessione della sovranità dello stato più debole in favore di quello più forte. Le unioni reali ed incorporate o si avverano fra stati componenti la stessa nazionalità, ed allora si risolveranno in fusione dei medesimi in una sola nazione, o fra stati componenti nazionalità distinte, ed in tal caso vi sarà perdita dell'autonomia di uno stato in pro di un altro, che non può dal diritto essere ammessa.

VI.

La sola unione accettata dal diritto e dalla civiltà è quella federativa.

La federazione è « ogni associazione di varii stati, uniti con vincolo politico permanente, per il quale

costituendo un'autorità sovrana federale, esercitano in comune parte della loro autonomia, con lo scopo di ottenere il rispetto esteriore della loro personalità. »

La federazione come qualunque altra unione richiede il concorso di *varii stati;* perchè non può esservi unione senza pluralità di persone che la compongano. Ha luogo fra gli stati, e non fra coloro che imperano sui medesimi; quindi caddero in errore quei pubblicisti che confusero le leghe dei principi con le federazioni degli stati. Il principe è il primo magistrato della nazione, è chiamato nello interesse di questa; e non può la nazione essere sacrificata all'utile del suo re; qualunque legame quindi unisse i principi, non sarebbe mai un vincolo politico federale, nè potrebbe riflettere sugli stati; i quali restano indipendenti dai capricci e dagl'interessi privati dei loro imperanti. Ciò in conseguenza di quel principio, oggi inappellabilmente accettato dalla scienza, che gli stati non sono proprietà del principe, e non possono essere considerati come un latifondo. Le obbligazioni assunte dai proprietarii ricadono tal volta sulle loro proprietà; ma quelle accettate esclusivamente dai re non possono mai colpire gli stati che sono personalità giuridiche, e non divengono giammai proprietà d'alcuno. Sono da respingersi adunque come mostruose quelle convenzioni per le quali i principi si assicurano e garantiscono scambievolmente gli stati sui quali imperano. Queste pastoie escogitate per libidine di dominio inceppano il libero svolgimento politico dei popoli, e sono inique ed inutili: inique, perchè il principe, il quale è chiamato unicamente a ricercare il bene della nazione, converte il potere affidatogli ad uno scopo personale ed egoista, recide le giuste aspirazioni dei popoli, e mediante l'aiuto straniero cerca imporre la sua volontà alla nazione, sacrificandola ai suoi interessi individuali: inutili, perchè, qualunque sieno gli ostacoli che l'umano artificio possa mettere per impedire il libero e completo sviluppo

delle nazioni, può questo essere momentaneamente arrestato; ma tosto o tardi, trionfando dei meschini impedimenti elevati dalla mano dei potenti, seguiterà irremissibilmente il suo corso.

Il vincolo che unisce gli stati in confederazione è *politico*, in quantochè ha in mira interessi politici e non economici, industriali e simili. Strettamente parlando tutte le unioni degli stati sono confederazioni: una lega doganale, un trattato di commercio è una confederazione; ma non è di queste confederazioni che io qui intendo parlare, ma di quelle unioni generali che legano gli stati nello esercizio di buona parte della loro sovranità; gli Stati Uniti di America sono confederati, perchè esercitano in comune parte della sovranità; ma non si riguardano come strette da legame federale la Francia e l'Italia pei trattati di commercio, per quelli relative alla proprietà letteraria ed altri intervenuti fra queste nazioni.

Il legame che unisce gli stati confederati è *permanente;* quindi le confederazioni sono distinte dalle semplici alleanze che, come appresso dirò, sono legami temporanei fra gli stati, aventi uno scopo transitorio ed esclusivo, conseguito il quale si sciolgono. La confederazione ha uno scopo generale e duraturo; perchè è un sistema organico costituzionale degli stati, che va soggetto e tutte le variazioni ed alle fasi delle costituzioni dei popoli; e come uno stato dall' aristocrazia può passare alla monarchia, da questa alla democrazia e simili; gli stati confederati possono dalla federazione passare all'unità, o alla separazione o pure elargare o stringere il legame federale, secondo che più o meno vogliano in comune esercitare la loro sovranità.

Il legame federale porta per effetto *l'esercizio in comune di parte dell'autonomia degli stati uniti;* in guisa ch'essi si presentano rimpetto gli stranieri come stati separati per quella parte della loro autonomia che resta indipendente dall'unione, e come uno stato isolato per quanto riguarda l' esercizio

dell'autonomia federale. Se la federazione porta fusione di tutta la loro autonomia esterna, conservan essi l'esistenza di stati nei loro rapporti interfederali; ma verso le altre nazioni sono considerati com un solo corpo politico.

Se per la esistenza dello stato, come altrove s disse, è necessaria la costituzione di un' autorità sovrana; l'unione federale, che è anch'essa una società politica, richiede del pari *un'autorità sovrana federale*, che abbia in mira attuare il diritto fra i membri della federazione; quindi deve esercitare il potere legislativo, quello giudiziario e quello esecutivo federale, rappresentare verso lo straniero la confederazione, mantenere uno esercito, un erario, un'insegna federale. Da ciò la costituzione delle diete o congressi federali, che esercitano il potere legislativo della confederazione, e giudicano talvolta le controversie interfederali che possono nascere tra'varii stati. Il potere esecutivo federale tal fiata è affidato ad una autorità appositamente costituita; tal' altra gli esercenti il potere esecutivo dei varii stati uniti assumono l'obbligazione di attuare quanto è imposto dal potere legislativo federale; ed in questo caso agiscono come potere esecutivo federale. Tutto ciò dipende dalla differente indole del patto di unione (1).

Essendo la federazione una società di stati, e quindi di uomini, deve avere uno scopo, senza di che non avrebbe ragione di esistere. Quale sia questo scopo non è uopo ripetere quello che altrove si disse parlando dello stato, cioè consistere nell' attuazione del diritto, il quale ha in mira il *rispetto esteriore della umana personalità;* ed è lo scopo delle confederazione.

Tutte le associazioni poggiano sopra questo ineluttabile principio, la di cui applicazione ha luogo

(1) Quanto dissi, parlando dall' autorità sovrana nello stato, può in buona parte riferirsi a quella federale, che è anch'essa un'autorità sovrana: è perciò che mi sono dispensato di ripeterlo.

in tutte le fasi della umana attività, cioè: *l'unione fa la forza.* Gli uomini nello stato d'isolamento non possono conseguire il loro fine; da ciò prendono nascimento le società parentali, e queste non potendo isolate acquistare il loro benessere, accettano la società politica, lo stato, composto di una moltitudine di famiglie; così del pari gli stati si uniscono, per ottenere quei beneficii che isolati è impossibile conseguire.

VII.

La confederazione per essere legittima bisogna che sia volontariamente e liberamente consentita dai popoli che la costituiscono. Allorchè gli stati sono uniti con la forza e con la violenza in legame federale, costituiscono un sistema di oppressione e di servaggio, anzichè una società federale. Queste mostruose unioni possono durare sin che dura la forza dalla quale prendono origine; ed appena cessata, si sciolgono dal legame violento, che le congiunge.

La confederazione può aver luogo fra tutti gli stati, qualunque sia la loro natura, la loro indole, la loro estensione; perchè il diritto di associazione appartiene a tutti gli esseri giuridici. Mi sembra inconcepibile che la Russia non possa confederarsi con la Cina, perchè sono due grandi imperii, o perchè costituiscono nazionalità separate; se questi due stati riconoscessero il bisogno di unirsi, la loro unione sarebbe legittima. Nonpertanto credo necessario osservare che il bisogno di federazione non esiste pei grandi stati, e nella storia delle confederazioni non trovo che questi si siano confederati: difatti a che associarsi popoli che isolati possono ottenere quel bene che nasce dalla federazione? A che difendersi scambievolmente, quando ognuno d'essi può da se solo ottenere la propria sicurezza? La loro unione non potrebbe avere altro scopo che l'oppressione degli altri popoli; ma in tal caso il patto fe-

derale è nullo; perchè avente fine illecito, e non ha ragione di esistere. Da ciò la conseguenza che le federazioni devono stabilirsi frai piccoli e non fra i grandi stati, che le unioni di quest' ultimi sono imperfette, e razionali quelle attuate da stati che risentono il bisogno di associarsi.

Per trarre frutto dall' associazione federativa è d'uopo che questa abbia luogo fra quei popoli che hanno maggiore omogeneità di aspirazioni; altrimenti sarà lotta eterna e feroce fra elementi eterogenei, che mal possono insieme esistere. È principio fondamentale di tutte le associazioni, a cominciare dalla coniugale sino alla federativa, che fra i membri di esse esista affetto, vincoli naturali, che insieme le uniscono e l' immedisimino, uniformità di sentimenti, d'interessi, di aspirazioni, di vita. Un'associazione fra esseri, che non si amano, è discordia, tormento, veleno permanente degli associati: essi devono separarsi tosto o tardi; perchè non possono convivere. Sarebbe dannosa anzichè utile una confederazione fra stati collocati in lontani territorii, favellanti diversi idiomi, discendenti di razze straniere, privi insomma della coscienza di nazionalità. Ed invece di vita rigogliosa godono quelle associazioni federative che hanno luogo tra i figli degli stessi padri, dimoranti nelle stesse regioni del globo, aventi lo stesso linguaggio, la stessa storia, la stessa religione, i medesimi interessi, che sieno insomma nati per amarsi e vivere insieme, perchè convinti di costituire la stessa nazionalità. Da ciò è a inferirsi che la confederazione, per essere perfetta e secondo ragione, deve verificarsi volontariamente fra i membri della stessa nazionalità, i quali invece di scegliere il sistema unitario, preferiscono quello federale; ma sono una nazione; e si avvicinano all'unità, facendo per così dire un noviziato con la confederazone.

Dalle sopra fatte osservazioni può conchiudersi che la vera confederazione, cioè quella nazionale, richiede, oltre le condizioni necessarie per qualun-

que confederazione, 1.° che l'unione sia tra popoli aventi la coscienza di costituire la stessa nazionalità; 2.° che la loro unione sia volontaria e non imposta dalla forza; e quindi può essa definirsi: « quell'associazione di varii stati connazionali, spontaneamente uniti con vincolo politico permanente, per il quale costituendo un'autorità sovrana federale, esercitano in comune parte della loro autonomia, con lo scopo di ottenere il rispetto esteriore della loro personalità. »

VIII.

Le confederazioni possono variare indefinitamente, secondochè il vincolo federale porta più o meno esteso l'esercizio in comune dell'autonomia degli stati uniti. Le forme principali, sotto cui ordinariamente si presentano le confederazioni, sono due, cioè: possono costituire una *confederazione di stati*, o uno *stato federale* (1): tutte le altre forme sono gradazioni svariate, che si accostano più o meno a queste due forme principali.

I membri della *confederazione di stati* conservano quasi intatta la loro autonomia nei loro scambievoli rapporti ed in quelli che ognuno di essi singolarmente possa avere cogli stati stranieri; ma la loro autonomia esterna riceve una lieve restrizione; inquantochè talune sue attribuzioni sono esercitate dal potere federale. Nel resto ogni stato confederato stabilisce, applica ed esegue le leggi di proprio nome, e per autorità del suo governo, conserva una personalità separata, mantiene presso lo straniero agenti diplomatici proprii, ha insegne nazionali distinte, fa la pace e la guerra per pro-

(1) I pubblicisti in Germania stabilirono queste due forme di unioni federali in occasione della conferazione renana e di quella germanica, indicando l'una col nome di *Staatenbund* e l'altra con quello di *Bundesstaat*. *Staatenbund* significa *confederazione di stati*, e *Bundesstaat*, *stato federale*.

prio interesse, si presenta rispetto lo straniero come uno stato distinto, agisce nel proprio nome, e non sottosta al potere federale, se non quando trattasi d'interessi od affari che riguardano la confederazione, secondo è stabilito dal patto di unione, nel quale caso è considerato come membro della società federale. Le confederazioni di stati sono quasi alleanze permanenti, mancano di un potere esecutivo federale, fornito di forze proprie per imporre la esecuzione delle misure generali, decretate dal corpo federativo: queste sono poste in esecuzione nei singoli stati per mezzo dei governi locali, che le eseguono di propria autorità; quindi fra il potere federale ed i singoli cittadini, membri di ogni stato confederato non esiste alcuna relazione giuridica diretta; perchè sono essi tenuti ad eseguire le deliberazioni federali per autorità del proprio governo locale.

Nello *stato federale* l'autorità è più concentrata: ognuno dei suoi membri perde la sua personalità in faccia lo staniero, conservandola solamente verso gli altri stati confederati, non ha rappresentanze diplomatiche e insegne proprie, nè può dichiarare la guerra e la pace. Ciò appartiene alla confederazione, la quale si presenta come stato collettivo, e rappresenta i varii membri, dei quali si compone, nella loro unità di vedute. Il potere federale esegue buona parte delle sue deliberazioni di propria autorità, ed agisce direttamente non solo sui varii stati confederati, ma tal fiata anche sui singoli cittadini. Lo stato *federale* è quello che più si avvicina all'unità, ed è l'ultimo passo per giungere alla medesima.

Nei tempi antichi ed in quelli moderni si offrono varii esempii di confederazioni. Trasandando di parlare dell'antichissima Lega Achea, di quella dei Paesi Bassi (1) e di altre che sono sparite, mi limito solamente a tener parola della confederazione germanica, di quella americana e di quella elvetica.

(1) Le provincie unite dei Paesi-Bassi cessarono sin dal 1806 di formare una confederazione.

IX.

Le guerre della rivoluzione francese rovesciarono l'antico impero di Germania costituito dal congresso di Vestfalia. La secolarizzazione degli Stati ecclesiastici, la Confederazione del Reno sotto il primo Napoleone, la rinunzia di Francesco alla corona elettiva di Alemagna e le grandi novità operate in Europa in seguito alla rivoluzione francese resero impossibile la ricostituzione dello impero. Fu perciò stabilito con l'articolo sesto del trattato del 1814 di Parigi che gli stati germanici sarebbero con vincolo federale uniti. Nel congresso di Vienna del 1815 furono stabilite diffinitivamente le condizioni ed il sistema della Confederazione Germanica (1).

Questa confederazione si componeva di stati sottomessi a principi sovrani e di città libere, avea per iscopo « il mantenimento della sicurezza interna ed esterna della Germania e l'indipendenza e l'inviolabilità degli stati confederati (2). » Il potere federale era esercitato da una Dieta composta dei rappresentanti di tutti gli stati confederati, i quali avevano diritto di far proposta, e sottostavano alla presidenza dell'Austria; deliberavano e votavano mercè i loro plenipotenziarii riuniti secondo la importanza degli affari in assemblea ordinaria ed assemblea generale con un numero di voti, di cui la distribuzione era fissata dal patto federale, e calcolata sull'estensione rispettiva dei singoli stati.

Come potenza collettiva la Confederazione poteva conchiudere trattati, contrarre alleanze, far la guerra e la pace; e nessuno degli stati confederati poteva far la guerra, conchiudere la pace, stabilire armistizii, intavolar negoziati, contrarre alleanze con lo

(1) L'atto federale di Germania del 1815 fu in seguito sviluppato in diversi punti, e non di rado contrariamente al suo spirito primitivo. V. Wheaton (*Elementi di diritto internazionale*, p. 42) che ne fa la particolareggiata esposizione.

(2) *Atto federale del 1815*, art. 2.

stato che trovavasi in guerra con la Confederazione. Ogni offesa, che si recasse dagli stranieri al territorio di alcuno degli stati compresi nella Unione, s'intendeva fatta alla Confederazione; ma questa restava estranea, laddove trattavasi di violazione portata in alcuno dei possedimenti che non erano compresi nella confederazione, malgrado che per altro territorio lo stato offeso facesse parte dell'unione: solamente in tal caso, ove ne fosse stata richiesta, poteva la Confederazione interporre i suoi buoni ufficii. Gli stati uniti non potevano per alcuna ragione venire in guerra fra loro; e laddove alcuna controversia fra i medesimi si fosse accesa, dovea essere giudicata dalla Dieta, alla di cui decisione gli stati in lite erano obbligati sottomettersi inappellabilmente. In ogni stato federale dovevano esistere istituzioni rappresentative, che potevano essere garantite dalla Confederazione; nel quale caso essa acquistava il diritto di dirimere tutte le quistioni che nascevano sulla intelligenza della costituzione, ed aveva anche facoltà di comprimere con la forza le insurrezioni che potevano manifestarsi nei singoli stati. La Dieta dovea stabilire pei varii stati confederati leggi uniformi relativamente alla stampa, alla proprietà letteraria, al commercio ed alla navigazione dei fiumi; ma i suoi decreti erano eseguiti dai rispettivi governi degli stati federali (1), non avendo la Dieta alcun potere diretto sopra i singoli cittadini.

Tolte le sovraccennate restrituzioni nello esercizio della loro sovranità, gli stati confederati erano indipendenti dal potere federale, potevano far la guerra e la pace, conchiudere trattati per loro interessi

(1) Per amor di brevità trasando la particolareggiata esposizione della costituzione della Confederazione Germanica, le modifiche apportate nel 1832, nel 1834, etc. Chi volesse ciò conoscere potrebbe con buon frutto riscontrare le due opere del Wheaton, *Elementi di diritto internazionale*, t. I, p. 42; *Storia del diritto delle genti*, p. 302; Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, p. 129 e seg.; Beust, *Projet de reforme de la Confedération Germanique*.

particolari, mantenere agenti diplomatici proprii, avere un esercito ed un erario particolare; ed erano considerati come stati indipendenti.

La Confederazione Germanica era una vera *Confederazione di stati;* e per quanto riguarda la facoltà accordata al potere federale d'intervenire in alcuno degli stati uniti sulla domanda del principe ivi imperante, ed anche di sua spontanea volontà, a fine di estinguere con la forza le insurrezioni che ivi potevano scoppiare, costituiva una lega di principi, la quale, come altrove si disse, è una violazione del diritto delle genti.

Questa era la costituzione federale che univa la più parte degli stati germanici sino all'ultima guerra che divampò tra la Prussia, l'Italia e l'Austria. Ma questa confederazione, nel modo come era stabilita, riusciva insufficiente a soddisfare le aspirazioni unitarie della Germania, e dava all'Austria un'influenza eccessiva sugli stati tedeschi; il che non volendo soffrire l'altra grande potenza alemanna, manteneva un antagonismo permanente tra l'Austria e la Prussia. La Dieta, invece di rappresentare l'unità, alimentava la divisione interna dell'Alemagna, non godeva più la confidenza della nazione; e servì come strumento per armare la Germania contro un solo stato della Confederazione, che con la proposta di un parlamento germanico volea dare un giusto soddisfacimento alle aspirazioni nazionali. Ciò osservando la Prussia, che è destinata ad attuare il rinnovamento della Germania, propose agli stati confederati la riforma della loro costituzione federale, mirando a metterla in armonia colle tendenze nazionali. La proposta fu respinta. Allora la Prussia fece appello a tutte le sue forze, valicò i confini, combattendo coloro che la unificazione germanica osteggiavano. Accanita divampò la guerra fra la Prussia, l'Austria e la più parte degli stati germanici. La Prussia passò di vittorie in vittorie, che superarono la gesta del gran Federico; e le fu possibile domare l'Austria; molto più che questa potenza dovea con gl'Italiani

combattere contemporaneamente nel Veneto. L' Austria fu soggiogata; e quando le armi prussiane furono vicine alle porte di Vienna, si arrese a contentare le aspirazioni della Prussia, ed a riconoscere lo scioglimento dell'antica Confederazione Germanica, promettendo non opporsi ad una organizzazione nuova dell'Alemagna, dalla quale dovea essa restare interamente esclusa.

Questa nuova organizzazione unì la Prussia con gli stati del nord della linea del Meno, e formò l' unione della Germania del Nord, rivestendo la Prussia del comando delle forze militari degli stati federali. Agli stati tedeschi del sud della stessa linea fu lasciata libertà di costituire fra loro un' unione della Germania del Sud, che deve godere una esistenza internazionale indipendente; i vincoli da conservarsi fra le due unioni saranno liberamente regolati dai comuni interessi.

Dopo la pace tra l' Austria e la Prussia la ricostituzione federale della Germania sulle basi sopra cennate fu consentita da tutta l' Alemagna; ed in conformità delle medesime si stabilì il nuovo patto federale germanico per il quale alla *confederazione di stati* dell'Alemagna fu in certo modo sostituito uno *stato federale* tedesco del Nord.

Secondo la costituzione federale della Germania del Nord del 1867 il potere federale abbraccia nella sua competenza suprema:

1.° Le disposizioni relative alla mutazione di residenza, allo stabilimento del domicilio, all' esercizio della industria e a tutto ciò che concerne la colonizzazione o l'emigrazione in paesi stranieri;

2.° La legislazione doganale e commerciale e le imposte indirette derivanti dalla confederazione;

3.° I regolamenti di pesi e misure riguardanti il conio e l'emissione di monete;

4.° Le disposizioni generali relative alle banche;

5.° I brevetti d' invenzione;

6.° La garantia della proprietà letteraria;

7.° La protezione del commercio, della marina e

della bandiera tedesca all'estero, la creazione di un corpo consolare comune retribuito sui fondi della confederazione;

8.° I regolamenti per le ferrovie nello interesse della difesa nazionale e dello sviluppo dei cambii;

9.° La manutenzione della navigabilità delle vie fluviali comuni a parecchi stati, e la fissazione dei pedaggi;

10.° Le poste ed i telegrafi;

11.° Le legalizzazione dei documenti pubblici;

12.° Le disposizioni relative alla esecuzione delle sentenze giudiziarie reciproche e tutto ciò che concerne le medesime;

13.° La creazione di una procedura civile comune e di un diritto uniforme relativamente alle fallite, alle lettere di cambio ed al commercio.

Nel nuovo patto federale la Prussia riunisce quasi la metà dei voti, ed il potere centrale residente in Berlino assorbe buona parte dell'autonomia dei singoli stati; in modo che non è lontana l'epoca in cui si trasformerà in un consiglio prussiano.

Le relazioni esterne della Confederazione sono regolate dall'art. 11 così concepito: « La presidenza della Confederazione appartiene alla corona di Prussia, la quale con questa qualità possiede il diritto di rappresentare la Confederazione nelle relazioni internazionali, di dichiarare la guerra ed accettare la pace in nome della Confederazione, di conchiudere i trattati di alleanza cogli stati stranieri e di ricevere i ministri pubblici. »

Il re di Prussia, oggi imperatore di Alemagna, convoca il consiglio federale ed il reichstag (assemblea rappresentativa), ne dichiara l'apertura e ne proroga o chiude le sessioni.

Laddove alcuno degli stati confederati violasse il patto fondamentale, potrà essere colla forza costretto ad ubidire alle prescrizioni della costituzione federale, e può essere anche privato d'ogni potere governamentale.

X.

La costituzione federale degli Stati uniti di America risulta da un legame più forte e più concentrato, che maggiormente si avvicina all'unità, e che non solo agisce sui varii stati, ma esercita del pari la sua influenza direttamente sui singoli cittadini. Gli stati membri della Confederazione non conservano rispetto lo straniero una personalità propria, si presentano invece come parti componenti lo stato federale, che è il risultato della loro unione, agiscono nell'esercizio dei poteri locali sotto l'autorità del corpo federale, sono interamente privati della sovranità esterna, appartenendo questa alla Confederazione, e costituiscono un sol tutto, cioè uno *stato federativo*.

A fine di ben concepire l'indole del patto federale degli Stati Uniti di America, credo utile offrirne la esposizione scritta egregiamente da un illustre pubblicista americano.

« Il potere legislativo dell'unione americana è conferito ad un Congresso composto di un Senato, i cui membri sono eletti dalle legislature particolari di ciascuno stato, e di una Camera di rappresentanti eletti dal popolo dei diversi stati. Il Congresso ha il potere d'imporre tasse e diritti, di pagare i debiti, e di provvedere alla comune difesa ed alla integrità dell'Unione; di negoziar prestiti sul credito degli stati uniti, di regolare il commercio con gli stati stranieri, coi diversi confederati e le tribù indiane, di stabilire una uniforme regola di naturalità, e leggi uniformi sul fallimento doloso, di coniar moneta, e fissare i pesi e le misure, di stabilire gli spacci postali e le strade consolari, di mallevare agli autori ed agli inventori la esclusiva proprietà delle loro opere o delle invenzioni, di punire gli atti di pirateria perpetrati in alto mare e le violazioni al giure delle genti, di dichiarar la guerra, di accordar lettere di marca e di rappresaglia, e di regolare le

prede marittime; di levare e mantenere le milizie ed il naviglio, di fare regolamenti circa la direzione di queste forze, di esercitare esclusivamente la legislazione civile e criminale nel luogo ove siede il governo federale, e su tutte le fortezze, i magazzini, gli arsenali, tanto marittimi quanto militari della Unione; e da ultimo dare tutte le leggi necessarie per assicurare l'eseguimento di tutti i poteri che la costituzione attribuisce al governo federale.

« Il potere esecutivo risiede in un Presidente degli Stati Uniti, scelto dagli elettori di ciascuno stato, e questi eletti nel modo che meglio piacerà al Corpo legislativo.

« Il potere giudiziario, che va esercitato su tutt'i casi i quali possono dipendere dalla interpretazione della costituzione, delle leggi e dei trattati della Unione, sta in una corte suprema, e in taluni tribunali inferiori che il Congresso trova opportuno stabilire. Tutti i tribunali federali hanno il diritto di esaminare le leggi stabilite, sia dal Congresso federale, sia dai corpi legislativi de' diversi stati della Unione. Il potere giudiziario estendesi eziandio su ciò che riguarda gli ambasciatori, i ministri pubblici e i consoli, ad ogni caso di giurisdizione marittima, alle controversie ove han parte gli Stati Uniti, e a quelle che avvengono tra due o più stati, tra gli stati e i cittadini di un altro stato, trai cittadini di varii stati, tra i cittadini del medesimo stato, che reclamassero beni stabili per concessioni fatte da parte de' Governi di stati diversi; e da ultimo a quelle che avvenir possano tra uno stato confederato ed uno di fuori, ovvero coi sudditi o i cittadini di questo.

« Al Presidente ed al Senato poi si appartiene esclusivamente la facoltà di conchiudere trattati. Qualunque trattato sia stato fatto con un Governo straniero, dev'essere portato alla loro ratificazione. Nessun Governo della Unione può solo allearsi o confederarsi, non ispedire lettere di marca o di rappresaglie, non batter moneta, non trarre biglietti di

credito, non porre in corso per soddisfazione de' debiti altri valori che l'oro e l'argento monetati, non dare alcun *bill d'attainder* (di condanna nel capo, ovvero di messa fuori legge o per tradigione o per fellonia); non legge che statuisse sopra fatti ultimati (*ex post facto law*), ovvero che ledesse obblighi nascenti da contratti, non dare titoli di nobiltà, non porre balzelli sulla introduzione o pure sul trasporto delle merci; eccetto quelli che sono necessarii allo eseguimento delle leggi d'introduzione in quel dato luogo; il prodotto del rimanente dev'essere pagato all'erario nazionale; e però siffatte leggi debbono esser sottoposte alla rivisione e al sindacato del Congresso. Nessuno stato tampoco può, senza il consenso del Congresso, imporre diritto di *tonnellaggio*, stando in pace, tener milizie o navilio, far trattati con altro stato confederato o straniero, romper guerra, purchè non sia stato invaso, ovvero non esistesse un pericolo sì grave da non ammettere indugio. L'Unione malleva agli stati che la compongono una forma di governo repubblicana, e si obbliga proteggere il territorio di ciascuno da invasione, precedente richiesta del corpo legislativo, o pure del potere esecutivo (allorchè quello non può essere raccolto) contro gli atti di sedizione (1). »

XI.

La costituzione federale elvetica participa di quella germanica e di quell'americana; e perciò è dai publicisti indicata col nome di confederazione mista; in quanto che da un lato sembra costituire uno *stato federativo*, e dall'altro una *confederazione di stati*.

L'unione federale svizzera ha per iscopo la conservazione della libertà ed indipendenza degli stati

(1) Wehaton, *Elementi di diritto internazionale*, p. 49. Chi volesse conoscere maggiori sviluppi della costituzione americana, può consultare Kent, *Commentaries on American law*; Story, *Droit public des états modernes*; Tocqueville, *La democratie en Amerique*.

uniti, ha un esercito ed un tesoro federale, ed è rappresentata da una Dieta. Questa si compone dei deputati eletti dai Cantoni, si riunisce ogni anno, alternando fra Berna, Zurigo e Lucerna, che sono i cantoni dirigenti, detti *Vorort*, dichiara la guerra e la pace, conchiude trattati, contrae alleanze, veglia alla sicurezza interna ed esterna dei Cantoni. Quando la Dieta non siede, la direzione degli affari appartiene al capo luogo, detto *Vorort*, che risiede alternativamente nei tre cennati cantoni. Al *Vorort*, per circostanze straordinarie, e quando la Dieta non può stare in permanenza, si possono conferire pieni poteri. I varii Cantoni individualmente considerati possono fra loro conchiudere trattati sovra oggetti economici e militari; purchè non sieno in violazione del patto federale.

Nel 1830, scoppiata la rivoluzione francese, la Svizzera fu agitata da partiti che accesero la guerra civile. A togliere ogni discordia intestina fu proposta da Ginevra la rivisione del patto federale: di fatti nel 1832 fu alla Dieta costituente presentato un progetto di centoventi articoli, redatto dall' illustre italiano Pellegrino Rossi, avente per iscopo di ricostituire la Svizzera sopra migliori basi. La Dieta lo accettò all'unanimità; ma i Cantoni collegati di Sarnem e i comuni rurali di Lucerna ne respinsero l'attuazione; onde fu impossibile per il momento recidere pacificamente le discordie elvetiche. Secondo questo progetto la Dieta rappresentava i Cantoni, esercitava il potere legislativo, conchiudeva i trattati, contraeva alleanze, stabiliva la guerra e la pace. Una corte federale era stabilita con la missione di decidere sui conflitti animati fra i varii Cantoni. L' autorità federale era esercitata da un *landamano* eletto per quattro anni, assistito da un consiglio e corredato dalla forza necessaria, per imporre le deliberazioni della Dieta e della corte federale. L'uniformità di pesi, misure e monete e la libertà di commercio era del pari stabilita.

La riforma del patto federale che nel 1833 era

stata respinta, fu con molte modifiche accettata nel 1848; ed i vinti del *Sonderbund* dovettero subire ciò che i collegati di Sarnem aveano ricusato di accettare; ed oggi la Confederazione elvetica non molto differisce da quell' americana in quanto all'organismo federale.(1).

XII.

Fra i pubblicisti si è spesso animata la quistione se il sistema federativo sia preferibile a quello unitario. Questo è uno dei più ardui problemi che sia dato a risolvere all'umanità.

Coloro che parteggiano per il sistema federale dicono: i singoli popoli star devono sovrani in casa propria, sia rispetto lo straniero, sia rispetto *tutta* la nazione: ciò lusinga maggior numero di città, che si vedono elevate al grado di capitali dei *varii* stati confederati, rende l'amministrazione della giustizia più pronta ed efficace. Si sa quali sciagure prendano origine dai forti accentramenti unitarii, che portando tutta la vitalità nazionale in un centro motore, rendono inerti e paralizzate tutte le membra del corpo nazionale, illanguidiscono l'attività governativa, producono frequenti agitazioni febbrili; poichè quello eccesso di forza agita il centro nazionale; ed il resto delle membra dello stato prese da paralisi devono subirne le conseguenze, senza potere in alcun modo influire sulle determinazioni della capitale: di fatti in Francia il fare la rivoluzione dipende esclusivamente da Parigi. L'unità rende facili i colpi di stato, ed il dominio dispotico; perchè asservita la capitale, il resto della nazione soggiace facilmente alla stessa sorte: in Francia ebbe luogo il colpo di stato; perchè, essendo tutte le forze concentrate in una mano, si potè facilmente recidere l' idra repubblicana, non trovando, dice uno scrit-

(1) V. *Nouvelle constitution federal du 1848.*

tore (1), che una sola testa nella capitale, ed ottantasei braccia incatenate nei dipartimenti. La libertà, egli aggiunge, è incompatibile con l'unità: la repubblica romana, quando divenne italiana, cessò di essere libera, e soggiacque al dispotismo dei Marii e dei Silla, dei Cesari e degl'imperatori. La federazione invece rende più difficili le invasioni nemiche; perchè bisogna soggiogare nella nazione non la sola capitale, ma tutte le città centrali degli stati confederati: non basta recidere il capo della nazione, ma è d'uopo colpire ad uno ad uno tutte le sue membra; il che genera energia e resistenza. Difatti la lega lombarda umiliò Barbarossa, quella elvetica sconfisse casa d'Austria, quella Anseatica domò le corone del Nord, quella Smalcalda costrinse Carlo V ad accordare per la prima volta la libertà di coscienza, quella delle provincie unite oppose una maravigliosa resistenza a Filippo secondo; ed in America fu possibile la resistenza e vittoria di un popolo di tre milioni contro l'impero brittanico per il sistema federale addottato.

Dall'altra parte gli unitarii sostengono che la federazione è incapace ad attuare le grandi opere nazionali, le quali per essere tratte in effetto richiedono il concentramento di tutte le forze nazionali; rende impossibile il progresso industriale; perchè produce barriere politiche ad ogni passo, bisogno di passaporti dentro la stessa nazione, differenza di pesi, misure e monete, varietà di legislazioni, di riti, di dogane, eleva inciampi ad ogn'istante, che strozzano la vitalità nazionale sotto un sistema di vincoli e di oppressione; alimenta odii municipali e discordie intestine, genera la strana mostruosità di far coesistere dentro la stessa nazione varie forme di governo, produce un grave dispendio; perchè bisogna mantenere pluralità di governi, di assemblee, di principi, di agenti diplomatici. e multiplicare tutte quelle istituzioni necessarie alla direzione degli stati;

(1) V. Macchi, *Studii politici*, pag. 167.

e quindi aumentare sterminatamente la burocrazia, che è comunismo mascherato. L'unità invece concentra tutte le forze vitali della nazione, rivolgendole con massima energia alla consecuzione del bene nazionale, dà mano all'attuazione delle grandi opere industriali, agricole, economiche e politiche, rende efficace l'impero del diritto su tutta la nazione; perchè diretta da unico potere; toglie tutti gli ostacoli che dalle divisioni cantonali e federali derivano, uniforma la legislazione, i pesi, le misure, le monete, sveglia il sentimento nazionale in ogn'individuo, il quale riconosce per sua patria non il cantone, ma tutto lo stato, offre allo straniero nemico un sistema offensivo e difensivo energico e potente, perchè, essendo tutte le forze concentrate e dirette da una sola mano, sono mosse con maggior destrezza, celerità ed efficacia. « Il governo delibera, dice un pubblicista, il ministro ordina, il prefetto trasmette, le altre autorità eseguono, i reggimenti si muovono, i navilii si avanzano, le trombe squillano, il cannone tuona, la Francia è all'impiedi. »

Sono questi a poco presso gli argomenti che si mettono avanti dai federalisti e dagli unitarii, sostenendo ognuno la propria opinione. Nondimeno, io credo che fra veri unitarii e veri federalisti, come osserva il Montanelli (1) ed il Macchi (2), la divergenza non sia così profonda come si vuol far credere. I veri federalisti detestano quelle federazioni che lasciano gli stati uniti divisi e separati gli uni dagli altri per differente legislazione, per sistema metrico, per pluralità di esercito e diversità di governi centrali, etc., vagheggiano invece la unione di stati a foggia di quell'americana, nella quale ai beneficii della federazione non van disgiunti una buona parte di quelli provenienti dall'unità; ammettono anche essi unità di esercito, di arsenali, di flotte, di porti militari, di legislazione, di sistema metrico e mone-

(1) *Introduzione agli appunti storici*, p. 70 e seg.
(2) *Studii politici*, 5, *Unità e federazione.*

tario, e sin anco di assemblea federale (1). I veri unitarii d'altra parte abborrono l'accentramento napoleonico o quello russo; poichè unità, come osserva Bastiat, non significa uniformità: essi vogliono che l'individuo, la famiglia, il comune, la provincia, la nazione costituiscano una scala ascendente di assimilazione, nella quale ognun di essi conservi la sua sfera di libertà e la propria autonomia verso la società più vasta, di cui fa parte. I veri unitari riconoscono che l'ammettere il contrario è panteismo politico, di cui l'ultimo termine è il comunismo: essi vogliono l'unità nel senso di legame permanente e solidale delle varie parti dello stato e non la centralizzazione amministrativa, che assorbe tutti gl'interessi locali ed individuali, che recide la vita provinciale e municipale, che produce la sovrapotenza dello stato, che stabilisce un sistema tutelare ed inquisitore, che penetra rapacemente in tutti i meati del corpo sociale, che assume un potere dittatoriale e dispotico sull'industria, sui commerci, sulla pubblica istruzione e su tutta l'attività sociale (2).

Stabilito che i veri federalisti non aspirano ad attuare il sistema federale nel senso di separazione completa degli stati confederati, e che i veri unitari non vogliono la fusione dittatoriale, concentrando in una sola città tutta la vita della nazione, perchè gli uni e gli altri mirano ad attuare l'unità nella varietà; ed ammesso che i veri federalisti non respingono buona parte dei beneficii che derivano dall'unità, e gli unitarii non isdegnano quelli che scaturiscono dal sistema federativo, la differenza è di

(1) V. Ferrari, *Federazione repubblicana* e con più specialità *L'Italia dopo il colpo di stato*, p. 70..

(2) Essendo questa un'opera di *Diritto internazionale*, sarebbe stato estraneo l'esame relativo ai limiti del discentramento. Chi avesse vaghezza di approfondirlo, potrebbe con buon frutto consultare quasi tutte le opere moderne di diritto costituzionale, e con particolarità Dupont White. *La centralizzazione* e l'altra sua opera *L'individuo e lo stato;* Stuart Mill, *La libertà;* Giorgini, *La centralizzazione;* Perez, *La centralizzazione e lo stato;* le quali opere trattano con ispecialità la quistione.

gran lunga menomata. Così concepite l'unità e la federazione, credo che sieno entrambe due forme legittime di governo, e che possano essere preferite or l'una or l'altra, secondo gli stati ai quali debbono adattarsi, ed a norma delle differenti condizioni di fatto dei medesimi, che reclamano or la confederazione or l'unità.

Ciò nondimeno, son di avviso, che la federazione sia sempre uno stato transitorio dell'umanità, durante il quale i popoli che la reclamano si affratellano e si fondono, se membri della stessa nazionalità, o si disgiungono, se non sono connazionali; ma ottenuto l'affratellamento o la separazione, essi adottano il sistema unitario nazionale combinato col discentramento. Di guisa che la federazione credo che sia reclamata come una specie di noviziato dei popoli nei quali la nazionalità non sia energicamente pronunziata; ma sviluppandosi questa con caratteri chiari e distinti, formandosi la coscienza di nazionalità, la federazione è inutile, l'unità è il sistema preferito; poichè questo genera maggiore omogeneità fra i membri del corpo nazionale, ha più forza concentrica, ed offre l'impronta dello stato perfetto.

La storia dimostra che la federazione è richiesta piuttosto nell'infanzia dei popoli, come stato di transizione per passare all'unità: difatti, noi scorgiamo il sistema federale prevalere presso gli antichi a causa della vita isolata ch'essi traevano per manco dei mezzi di comunicazione, e degli avvicinamenti che appresta l'odierna civiltà; ma affratellatisi i popoli, le federazioni sono scomparse, l'unità è subentrata. Nei tempi dell'attuale civiltà quasi tutti gli stati sono col sistema unitario costituiti; la federazione esiste solamente in America, in Isvizzera ed in Germania; ma qual è lo stato di queste confederazioni? Mostrano esse avere una lunga durata? La storia della loro esistenza non è forse quella delle guerre, delle discordie, delle sciagure, delle lotte fratricide?... L'unione americana ha portato, è vero. negli Stati Uniti una vita rigogliosa, attiva e libera

dei varii membri di essa; ma l'America del nord confederata è un paese giovine, ed è nel bisogno di avere la confederazione; perchè il suo territorio è vastissimo, uguaglia quasi in estensione l'Europa; e paesi così lontani non sopporterebbero l'unità che si adatta a paesi più ristretti. Per altro la federazione americana si avvicina immensamente all'unità; poichè per la sua costituzione vi ha un solo centro politico, un sol congresso, una sola legislazione, un solo esercito, una sola rappresentanza diplomatica. E ciò non di manco, malgrado la libertà sembrava ivi aver collocato il nido, la guerra civile ha divorato quel paese rigurgitante di vita e di energia: gli Stati Uniti si divisero in due partiti nella quistione dell'abolizione della schiavitù; mentre se unico stato avessero formato, la guerra civile sarebbe stata evitata, perchè la nazione avrebbe divisa pacificamente la quistione. Lo stesso è a dirsi per le recenti confederazioni dell'America centrale e di quella del Sud. Se poi volgiamo lo sguardo alla confederazione elvetica, essa ci offre la storia delle discordie cantonali, l'ira di partiti in lotta per quistioni religiose, per nimistà politiche, per odii municipali, per interessi economici o industriali; la divisione delle dogane, delle misure e delle monete; il libero arbitrio in ogni cantone di decidere sulla sua sorte, di poter chiudere le sue strade agli abitanti degli altri cantoni, fare sventolare a parte la sua piccola bandiera, chiamar sott'essa i fratelli e rivolgere l'arma fratricida contro gli altri confederati. Perlochè è stata la Svizzera divorata dalla guerra, dalla discordia e dall'oppressione a segno che uno dei suoi illustri storici ebbe a dire: « Non fu la freccia di Tello, nè il coltello di Camogasco che recise il nodo della servitù in Elvezia; nè fu a S. Jacopo, nè sulla landa della Malseraida che si conquistò l'indipendenza della lega svizzera. Sul Grutli e sulla quercia di Trunsio si diede solo il segno della battaglia. E noi stiamo combattendo tuttora, o confederati! E voi, nepoti nostri, la combatterete sui nostri sepolcri. Vi-

gilate per non soccombere nel cimento, fidate in Dio! Tutti i federati per ciascuno, e ciascuno per tutti (1). » Questo fu lo stato della Svizzera sotto la costituzione imposta dai congregati di Vienna; però gli Svizzeri mal reggendo a questa vita disastrosa dopo la memoranda guerra del Sonderbund rinnovarono il patto federale, e si accostarono maggiormente all'unità.

La Confederazione Germanica scomparve dal mondo politico. Sin dal momento in cui fu stabilita si manifestò in Alemagna il sentimento unitario per distruggerla: la gioventù germanica aspirava all'unità nazionale; donde le fratellevoli associazioni della Burschenschaft; perlochè la reazione germanica riunita a Carlsbad nel 1819 volle prendere misure energiche contro le *mene demagogiche;* in conseguenza di che fu stabilita in Magonza una commissione centrale d'inquisizione. Nel 1830 dopo la rivoluzione francese la Germania restò commossa; e Welcker propose d'istituire una camera popolare germanica. Dal 1830 sino al 1848 la tendenza unitaria si vede traspirare nella più gran parte degli avvenimenti germanici. Nel 1848 poi la costituzione federale del 1815 restò abbattuta; una Dieta costituente fu convocata a Francoforte; la Germania sarebbe stata rinnovata, se l'Austria astiosa contro qualunque unità nazionale non avesse con male arti portato a vuoto i tentativi dei novatori alemanni. Ma ciò arrestò solamente per qualche tempo l'unificazione germanica. « La Prussia, diceva Stern a Berlino quattro lustri or sono, è chiamata a ringiovanire e a ristabilire l'unità germanica, lacerata e sciolta dall'Austria e a procacciare alla nazione la libertà politica alla quale aspira (2). » Oggi la confederazione germanica è stata sciolta, e quella fondata nel 1866 e 1867 è assai più vicina all' unità; e non è molto lontana l'epoca in cui il principio unitario trionferà definitivamente in Germania.

(1) Zschokkee, *Istoria della Svizzera*, tom. II, p. 272.

(2) *Storia del popolo tedesco negli anni 1848 e 1849 in dodici lezioni* (tenute a Berlino) p. 7 e 8.

Adunque credo che ben fu detto che la federazione nel mondo civile sia uno stato di transizione che tende a scomparire totalmente; perchè confederazioni nel mondo civile più non esistono; e quelle che durano ancora, traggono vita trangosciata di discordie, di screzii e di lotte fratricide; e nei loro movimenti politici si appressano sempre più alla loro unificazione, di cui anelano il compimento.

XIII.

Leggendo la storia degli stati, è frequente il caso di un popolo il quale, sia per ristrettezza del territorio che occupa, sia per vaghezza di conoscere nuove contrade fertili e disabitate, abbandona le patrie terre ed in quelle va a stanziare, conservando un vincolo di amicizia e di soggezione con la madre patria. Questa nuova società, che in tal guisa si forma, dicesi *colonia;* ed ho voluto annoverarla fra le associazioni degli stati, in quanto al legame giuridico e politico che mantiene colla madre patria.

La colonia differisce dalla emigrazione che è la partenza di uno a più individui che lasciano il loro paese per stabilirsi durevolmente altrove, e dalla conquista che è l'assoggettamento forzato del territorio e degli abitanti di un paese straniero.

L'eccesso di popolazione in confronto dei mezzi di sussistenza in fatti spinse le colonie che Cecrope da Sais e Danao da Chemmi portarono in Grecia, dove fondarono Atene ed Argo; come altresì promosse le colonie cartaginesi e fenicie, e la più parte di quelle che la storia ci ricorda. Tuttavia fra gli antichi il popolo più colonizzatore fu quello greco, non solo per l'angustia del suo territorio in rapporto ad una popolazione numerosa, ardita e cupida di imprese, ma principalmente, perchè lasciava alle colonie completa indipendenza politica ed economica, bastandole il mantenere con esse un vincolo di amicizia e di aiuto

Ferdinando Cortes conquistò il Messico, Pizzarro il Perù, e poscia quasi tutto il nuovo mondo fu soggettato al dominio iberico.

Fin qui vi era stata conquista, ma la colonia tenne dietro, adoperando mezzi iniqui e vessatorii. Cominciarono i conquistatori, facendo una guerra spietata agli indigeni col ferro, col lavoro e collo staffile. Credendo che la sola ricchezza fosse il metallo, abbandonarono quei luoghi che n'erano privi (1). E quando furono obbligati a riconoscere che la principale ricchezza scaturisce dalla coltivazione del suolo e dalla industria, ebbero la misera idea di riserbare a loro soli tali vantaggi; perlocchè isolarono dal resto del mondo un paese con un littorale di tre mila leghe, vietarono, minacciando pene feroci il commercio con gli altri popoli, determinarono i punti ed i bastimenti coi quali i nativi della metropoli potevano commerciare con le colonie, respinsero dai porti coloniali i legni stranieri ancor quando vi fossero penetrati per riparare avarie; proibirono la produzione nelle colonie di talune merci e derrate che alla sola madre patria era possibile coltivare, gravarono di pesantissimi balzelli le importazioni e le esportazioni; vi mantennero impiegati tutti spagnuoli, impiegando gli indigeni in lavori materiali, massime nella esplorazione delle miniere, e li facevano morire a colpi di scudiscio; e poichè a tanto lavoro non erano sufficienti, gli Spagnuoli supplirono con la tratta dei negri, conseguenza necessaria di un tal sistema coloniale, mercè la quale gli Africani erano ivi violentemente condotti ed impiegati nel lavoro.

Questa politica egoista, spogliatrice e crudele arrestò i progressi delle colonie iberiche, seminò il germe di perenni rivolte fra padroni e schiavi, le quali ebbero termine con la completa emancipazione

(1) Vuolsi che la parola Canadà derivi da un'esclamazione spagnuola *Acà nada, qui niente*, pronunziata da taluni marinai spagnuoli, sbarcati nelle terre, oggi dette Canadà, dalle quali si allontanarono, non trovando ivi metalli preziosi.

dell'America spagnuola avvenuta sul cadere dello scorso secolo e primi del corrente. E mentre Carlo V diceva a suo figlio che il sole non era mai all'occaso nel suo impero, ed Humboldt nel 1808 affermava che i dominii della Spagna in America superavano due volte la superficie degli Stati Uniti dall'Atlantico al mare del sud, quattro volte la superficie di tutto l'impero brittanico nelle Indie, ed uguagliavano la semi-superficie della luna; oggi non resta alla Spagna che il malfermo domino dell'isola di Cuba che trovasi alla vigilia della sua emancipazione. La miseria, la guerra civile e lo squallore è la sola traccia rimasta da cotanto iniqua dominazione; e la madre patria vide inaridire le sorgenti della sua ricchezza, spopolare le sue città, per cadere nella guerra civile permanente.

Il dominio coloniale olandese, quantunque meno esoso di quello spagnuolo, contiene buona parte degli stessi vizii; e sebbene sia tuttora abbastanza esteso, avendo in Africa, in Guinea gli stabilimenti di Costa d'Oro, in America le isole di Bonnaire, S. Eustachio, Courçau, Saba, S. Martino ed il distretto di Sourinam nella Guiana; nell'Oceania domina su 20,000,000 d'uomini: Giava al centro, Sumatra a sinistra, le Molucche e l'isola di Celibe a destra, e più sopra altre isole da Timor sino alle coste della Nuova Guinea; pure chi può assicurare quanto durerà tal dominio coloniale, quali conseguenze potranno derivarne alla madre patria, già molto discesa dal suo splendido passato? Nè importa l'osservare che la finanza olandese s'impingua annualmente di 25,000,000 di lire, poichè i coloni olandesi sorpassano i 20,000,000; quindi produrrebbero poco più di una lira per cadauno in beneficio della madre patria.

Infelicissimi sono stati poi le imprese coloniali della Francia. Dopo che nel 1506 taluni armatori di Dieppe e di Hanfleur andarono nel nuovo mondo, Francesco I stipendiò l'italiano Verrazzini nel 1524 per scoprire nuove terre; e difatti egli approdò per il primo nella Virginia e nella Carolina, nomi che

assunsero dopo. Dieci anni dopo Curtier stabilì una colonia francese nel Canadà, Chaplain vi fondò le città di Quebec e di Monreal, e al giogo francese furono assoggettate la Guadalupa, la Martinica, la Granata, S. Domingo, la Desiderata ed altre isole; ma la più parte di queste colonie la Francia dovette cedere con la pace di Utrecca. Uguali furono i resultati di altre colonie francesi stabilite in altre parti del globo; e per mandare la Francia 200,000 coloni in Algeria, che è ancora a lei soggetta, ha dovuto spendere 200,000,000, il che significa che ogni colono costa alla metropoli 1000 franchi; quindi non ebbe torto colui che disse che non fu la Francia che conquistò Algeri, ma Algeri la Francia.

Il popolo più colonizzatore del mondo è quello inglese. Dovunque sventola la sua bandiera si sente l'influenza brittanica, si vede sorgere l'incivilimento e la ricchezza; e le tracce di tale prosperità si manifestano anche nelle colonie dalle quali poscia per vicende politiche si è sperata. Il suo impero coloniale comprende in Europa Malta e Gibilterra; in Africa, l'Elmina, Sierraleone, Fort, Clarence, l'Ascensione, S. Elena, Tristan d'Acunha, il Capo di Buonasperanza, il Madagascar, il Porto Maurizio, Rodriguez, Diego-Garcia, le Seychelle, le Almiranti; in Asia le Indie Boneo e parte della Cina; in America ed in Oceania esistono vasti possedimenti inglesi. Causa di tale prosperità è stata l'indole liberale del sistema coloniale brittanico. L'Inghilterra abbandonò alla libera concorrenza dei suoi negozianti ed armatori le sue colonie di America: gli abitanti fruivano in certo modo delle istituzioni inglesi, eleggevano e pagavano i loro maestrati, e la sola dipendenza verso l'antica patria limitavasi a non potere far leggi contrarie a quelle inglesi, e nello stare sottomesse alle prescrizioni commerciali giudicate necessarie dalla metropoli. Le assemblee provinciali, dice il Botta, erano forse più libere dello stesso parlamento brittanico. Sebbene il sistema coloniale inglese fosse relativamente agli altri assai liberale, tuttavia non potea

dirsi interamente privo dei vizii di quello spagnuolo; perchè di talune merci era proibita l'importazione, di altre l'esportazione, di alcune la produzione, e di non pochi il trasporto con navi che non fossero inglesi, e molte erano soggette a dazii gravissimi di entrata e di uscita. Ma i principii economici poscia trionfarono presso il governo brittanico, e lo spinsero ad abolire taluni dei vincoli stabiliti dal celebre atto di navigazione: Roberto Peel proclamò un sistema di maggiori libertà, e lord Russell nell'8 febbraio 1850 dichiarò al parlamento inglese:

« Il sistema del monopolio è caduto. L'unica precauzione che da noi prender si debba è che le colonie non accordino alcun privilegio ad una nazione a detrimento di un'altra, e che non impongano dazii abbastanza alti sopra i nostri prodotti per equivalere ad una proibizione. Io credo che abbiamo ragione di far loro questa dimanda in ricambio della sicurezza che per noi è ad esse procurata. Noi siamo decisi a non recedere da questa risoluzione che, cioè, d'ora innanzi il vostro commercio con le colonie debba fondarsi su questo principio; voi siete liberi di ricevere i prodotti di tutti i paesi che possono somministrarveli a miglior mercato e di migliore qualità che le colonie vostre; e dall'altro lato, le colonie sono libere di trafficare con tutte le parti del globo, nel modo che stimeranno più vantaggioso ai loro interessi. Tale sarà in avvenire il punto cardinale di nostra politica.

« Per ciò che concerne le nostre relazioni politiche colle colonie, voi agirete a seconda del principio d'introdurre e di mantenere, quanto è possibile, la libertà politica in tutte le vostre colonie. Io credo che ogni qual volta voi affermerete che la libertà politica non può essere introdotta, sarà vostra cura dar le ragioni dell'eccezione, e v'incombe in tal caso di dimostrare che trattasi di una razza che non può ancora ammettere le libere istituzioni; che la colonia non è composta di cittadini inglesi, o che non vi sono che in troppo tenue proporzione per potere

sostenere con sicurezza siffatte istituzioni medesime. A meno che voi non forniate questa prova, ed ogniqualvolta si tratterà di popolazioni brittaniche capaci di governarsi da sè, se voi continuate ad essere i loro rappresentanti in ciò che concerne la politica esteriore, non avrete però più da intervenire nelle loro faccende domestiche al di là di ciò che è chiaramente e prettamente necessario onde prevenire un conflitto nel seno della colonia.

« Io stimo essere tali i due principii che devono regolarvi. Posso per lo meno dichiarare che dessi sono quelli che il governo attuale ha accettati. Non solo credo che questi principii sono quelli che devono dirigervi senza pericolo alcuno istantaneo, ma penso in oltre che serviranno in futuro a risolvere gravi quistioni, senza esporci ad una collisione tanto sciagurata, quanto quella onde lo scorcio del passato secolo fu controssegnato. Ripensando all'origine di quella guerra fatale colle contrade che sono divenute gli Stati Uniti di America, io non posso trattenermi dal credere che essa fu il corollario, non di un mero sbaglio, ma di una serie ripetuta di sbagli e di errori, di una sventurata politica di tarde concessioni e di esigenze importune. Ho fiducia che non dovremo più mai deplorare simili conflitti. Io preveggo, non vi ha dubbio, in ciò concordo con tutti gli uomini eminenti, che alcune delle nostre colonie si aggrandiranno per guisa in popolazioni ed in ricchezze, che verranno a dirci un giorno: « Noi abbiamo forza sufficiente per vivere indipendenti dall'Inghilterra. Il legame che a lei ci unisce è divenuto oneroso, ed il momento è giunto, alfine, in cui, in tutta amicizia ed in tutta buona alleanza colla metropoli, noi vogliamo mantenere la nostra indipendenza. » Non credo che questo tempo sia molto prossimo; ma facciamo quanto sta in noi per abilitare le colonie a governare se medesime. Diamo loro, per quanto è fattibile, la facoltà di dirigere i loro proprii affari. Crescano esse in numero ed in prosperità, e qualunque cosa sia per accadere, noi,

cittadini di questo grande impero, avremo la consolazione di dire di aver contribuito alla felicità del mondo (1). »

Lo estendersi degli Americani degli Stati Uniti nelle terre vicine può riguardarsi come una vera colonizzazione; di fatti, mentre essi erano in origine rinchiusi tra l'Atlantico ad Oriente, la regione dei Laghis a Settentrione e la catena degli Alleghani a Ponente, poscia si estesero nella sterminata contrada delle praterie, in quella ancora più vasta del Missisipì, oltrepassarono le montagne Rocciose e si arrestarono presso le rive del Pacifico.

Questa occupazione di nuove terre avviene spesso per semplice iniziativa privata. Il ministro della religione americana insieme alla sua famigliuola s'introduce in lande inospiti, abitate solamente da selvaggi; ivi erige la sua capanna e si fa propagatore della fede e delle leggi del suo paese. Talvolta è accompagnato dagli *Squatters*, uomini vigorosi e abituati di padre in figlio a disboscare foreste, a dissodar terreni e a dar la caccia alle bestie feroci. Viaggiano costoro con la loro mogli e i figli, una carretta e la carabina fida compagna; atterrano alberi, di cui bruciano quelli meno servibili presso la spiaggia a fine di attirare mercè il bagliore del fuoco le navi, alle quali vendono il legname da loro raccolto. Poscia edificano la loro capanna vicino a quella del sacerdote e danno principio alla colonia. Il governo americano vi interviene solamente per dividere loro le terre a norma delle leggi americane (2).

Quantunque non possano negarsi i vantaggi derivati dallo stabilimento delle colonie, sia perchè i popoli hanno avuto l'aggio di spargersi sopra contrade deserte, sia perchè molte terre vi sono conquistate all'agricoltura ed all'industria, e la civiltà si è propagata nel mondo; tuttavia siffatti beneficii sarebbero stati più efficaci, laddove il sistema colo-

(1) V. *Journal des économistes*, t. XXV, pag. 8.
(2) V. Boccardo, *Le colonie e l'Italia*.

niale fosse stato poggiato su principii di maggiore libertà, e più efficace rispetto dell'umana schiatta; perchè con quello del monopolio usato principalmente dalla Spagna, la madre patria era obbligata a spendere per l'amministrazione della colonia una somma maggiore di quella che poteva introitare, manteneva ivi una sorgente perenne di guerre e di ribellioni, che più funeste e più agevoli vi si facevano nell'epoca di rivolgimenti politici della metropoli, arrestava ogni sviluppo economico e morale, perchè impediva ai coloni di vendere e di comprare con chi volevano, di trasportare le loro merci con quelle navi che meglio loro convenivano, di esercitare quelle industrie che più loro si adattavano imponendo l'esercizio di quelle che non erano a loro convenienti; proibiva lo stabilirsi di stranieri, e quindi l'aumentarsi della popolazione, e la diffusione delle idee e delle industrie. E ciò anzichè essere sorgente di ricchezza per la metropoli, la sua miseria cagionava come la storia incontrastabilmente dimostra. Perlocchè ebbe ragione il Bentham, quando disse che il sistema del monopolio coloniale ha condotto a risultati opposti a quelli che si avevano di mira; vi si scorgeva una sorgente di ricchezza, quando era fonte di sola miseria; vi si vedeva un principio di forza ed era quello della debolezza. I guadagni poi erano un'illusione, le sole perdite erano reali (1).

Studiando la colonia dal punto di vista giuridico, può dirsi che presa nel senso di soggezione violenta di un popolo verso un altro è facile il dimostrare che sia illegittima, perchè non puossi ammettere altra società se non quella nazionale, che suppone colleganza spontanea di popoli appartenenti alla medesima nazionalità. Cionondimeno è innegabile che nei popoli esiste una forza di espansione che li spinge a diffondersi in altri territorii; ed una nazionalità può spandersi nelle vicine contrade, e così ingran-

(1) *Il dominio delle colonie è un vantaggio per la metropoli?* Memoria tradotta ed annotata da G. D. Romagnosi, *Annali di statistica*, t. XXIV.

dirsi, come avviene degli Stati Uniti. Può accadere altresì che, nella stessa guisa che da una famiglia ne sorge un'altra, da una nazionalità è lecito che un'altra ne scaturisca, mercè l'espatriazione spontanea di una parte dei nazionali in lontani territorii disabitati nei quali stabiliscono la loro dimora permanente insieme ai pochi indigeni ivi residenti.

Sin quando la nuova società è incipiente e priva di tutti i mezzi necessarii a raggiungere il suo scopo, e la nazionalità è ivi, per così dire, nello stato di embrione, chi potrebbe negare alla metropoli un diritto ed un dovere di tutela, verso questa famiglia appena iniziata ed uscita dalle sue viscere?... Ma deve essere una tutela di aiuto, di amicizia, anzichè un dominio di monopolio e di rapina, deve la madre patria esercitare un governo di protezione, per quanto i bisogni della colonia lo esigano, lasciando del resto che liberamente si sviluppi l'attività politica, industriale ed economica dei coloni. Il dominio coloniale preso in questo senso non contrasta il principio di nazionalità, ma lo attua e lo feconda, sparge i popoli su tutta la superficie del globo, diffonde la civiltà ed il benessere sociale, conquista all'agricoltura ed all'industria territorii disabitati e virginali foreste. Ma tostochè cessa il bisogno di questa straniera tutela, i coloni hanno diritto di essere emancipati da ogni dominazione; perlocchè con ragione disse Turgot: le colonie sono frutti che quando vengono a maturità si staccano dall'albero che li ha portati.

Ne è a credere che da tale separazione possa derivare danno alla metropoli, perchè il bene dei popoli sta sempre in certa e secura armonia congiunto. Difatti i negozianti di Bristol che in Inghilterra facevano principalmente il commercio con le colonie, oggi dette Stati Uniti, fecero una petizione all'epoca della guerra al Parlamento, colla quale imploravano che non fosse accordata l'indipendenza agli insorti coloni, essendo ciò certa ragione di loro rovina. Nondimeno alcun tempo dopo fu giuocoforza riconoscere tale indipendenza; e contro ogni aspettativa

quei commercianti medesimi furono nella necessità d'inviare altra petizione al governo con la quale chiedevano che fosse ampliato il loro porto, non più bastevole al loro già triplicato commercio con l'America indipendente; ed il territorio coloniale brittanico, malgrado la perdita degli Stati Uniti, fu in seguito per nuovi acquisti raddoppiato.

CAPITOLO QUARTO

Della Sovranità.

—

SOMMARIO

I. Della sovranità. — II. Scuola del diritto divino. — III. Altre scuole. — Classi privilegiate — Forza — Storia. — IV. Sovranità del popolo. — V. La sovranità assoluta risiede in Dio. — VI. Il codice dell'umanità è la ragione, ed una legge evidentemente irragionevole non obbliga, quando viola l'umana personalità. — VII. La sovranità relativa in potenza risiede in tutt'i cittadini, in atto negli intelligenti. — VIII. Negli intelligenti l'esercizio della sovranità non è delegazione, ma una funzione. — IX. La sovranità non è alienabile. — X. Sovranità interna, sovranità esterna. — XI. Conchiusione.

I.

Malgrado avessi provato essere condizione essenziale alla esistenza dello stato la istituzione di un'autorità sovrana che gli affari interni del medesimo governi, e rimpetto le altre nazioni come ente collettivo, costituente una personalità giuridica lo rappresenti; pure non ho ancora parlato della sovranità astrettamente considerata. Questo è uno dei più ardui problemi di diritto costituzionale e delle genti, al quale si riferiscono non poche questioni di diritto internazionale; e forma il subbietto del presente capitolo.

Prima di esaminare le varie quistioni che prendon capo dalla teoria della sovranità, bisogna determinare il significato che deve darsi alla parola sovranità presa or in uno, or in un altro senso.

Tutti gli esseri sono governati da leggi inalterabili, che regolano il loro corso, la loro vita: a cominciare dall'essere più disorganizzato sino all'uomo,

dal più picciolo minerale sino ai più grandi soli, dal moscherino impercettibile ai più giganteschi animali sottostanno a leggi armoniche inalterabili. Il maraviglioso roteare degli astri, l'arcana necessità fisica imposta ai corpi di cadere verso il centro della terra, il succedersi dei giorni e delle notti, le norme inalterabili segnate per gli esseri morali, necessarie per conseguire la loro finalità, il loro bene, il loro perfezionamento, la esplicazione della loro personalità, suppongono un supremo artefice sapientissimo che il tutto abbia creato e stabilito, il quale sia all'uomo superiore, autore di tutti gli esseri e di tutte le loro leggi sì fisiche come morali. Perlochè disse Voltaire:

« L'univers m'embarasse, et je ne puis songer
Que cette horloge existe, et n'ait point d'horloger. »

Or la sovranità è il potere di creare queste leggi, stabilire questa mirabile armonia negli esseri creati; e può ben dirsi *sovranità assoluta*, cioè: potere assoluto, illimitato, senza confine, sapientissimo, irresponsabile, sovra intelligibile di creare tutti gli esseri, di organizzarli armonicamente, di stabilire le leggi che governano la loro attività. Questo potere rivolto a stabilire le leggi del mondo fisico interessa le scienze fisiche che regolano la natura fisica; diretto alle leggi del bello si riferisce all'estetica, rivolto alle leggi economiche o della produzione, distribuzione e consumazione della ricchezza interessa l'economia politica, diretto a stabilire le leggi che regolano l'attività interna degli esseri umani riguarda la morale; se infine mira a stabilire le leggi che diriggono l'attività esterna umana, riguarda non solo la morale ma anche il diritto. È in ordine a queste ultime, che io parlo della sovranità, anzi per quella parte di esse che riferiscesi al diritto delle genti.

Ma chi possiede questo potere? Chi ha la facoltà di creare e di stabilire queste leggi? In chi risiede la sovranità assoluta? In ordine alla potestà di

stabilire le leggi della natura fisica la risposta sorge comunemente senza validi contrasti: generalmente nessuno mette in dubbio che esse sieno create dal sommo architetto dell' universo, da Dio, essere sapientissimo ed onnipotente. Difatti come inforsare che la sublime armonia che esiste fra gli esseri fisici, la inalterabilità e fatalità delle leggi alle quali sono soggetti, il ripetersi conformemente per migliaia di secoli sia ordinato da un essere sovraintelligente e potentissimo? Le miriadi di avvenimenti fisici che passano sotto lo sguardo dell' osservatore ne sono la più bella dimostrazione; e perciò ben fu detto che essi narrano la gloria di Dio. Per la qual cosa si ritiene esser Dio causa prima di tutto, creatore degli esseri fisici non solo, ma anche delle leggi che li governano.

Ma sì facile non è la investigazione della sovranità relativamente alle leggi dell' ordine morale; poichè dove entra la speculazione, il ginepraio della scienza si rende più spinoso ed inestricabile; e perciò varie scuole si sono formate che io mi credo in debito esporre brevemente.

II.

Il sensismo come penetrò nella filosofia, non lasciò d'invadere le scienze politiche. Il paganesimo era stato invocato per legittimare la schiavitù presso gli antichi popoli; gli imperatori romani pretesero essere divinizzati; ed ognuno di essi fu indicato col titolo di *Divo*. La monarchia nei tempi moderni avea combattuto il feudalismo; e quindi avea reso un gran servizio all'umanità, presso cui divenne popolarissima; e si volle circuirla di splendore e di forza, ed anche divinizzarla.

Filmer ed i suoi seguaci sostennero l' elezione fatta dei principi essere direttamente da Dio; perlocchè questi si dissero *Re per la grazia di Dio;* e pretesero essere unti dal Signore. Questa divina investitura si credette essere perpetua; quindi si

estendeva a tutta la dinastia dello eletto, attribuendo al principe la infallibilità divina; perchè faceva le veci di Dio sulla terra; anzi era un Dio terreno che rappresentava quello celeste. « Noi teniamo luogo di Dio, diceva Luigi XIV, e come tale partecipiamo alla sua intelligenza ed alla sua autorità. » Da ciò scaturì in favore del principe un potere immenso, illimitato quanto quello divino, e quindi il più arbitrario dispotismo puntellato sulla religione; il quale, essendo divinizzato, ispirava rispetto e timore; e presentavasi come opera sovrannaturale; in guisa che non solo il corpo dei sudditi si asserviva al principe, ma anche lo spirito con la influenza religiosa.

Bossuet con la Bibbia in mano provò questo potere illimitato. Il principe, egli disse, non deve render conto a nessuno dei suoi ordini; invano voi cercate censurare le sue cattive opere: dovete ascoltare, ed eseguire la parola che esce dal suo labbro, senza chiedergliene ragione: ubbidite in silenzio, perchè non potete giudicarlo: non giudicate il giudice; ciò appartiene a Dio! I principi sono in certo modo altrettanti Dei, e partecipano alla divina indipendenza; chi ha tanto orgoglio da disubbidirli, dev' essere punito di morte! Contro i re non èvvi alcuna costrizione mondana, sentenziò S. Paolo, perchè a lui solo appartiene la spada: il popolo deve temere il principe, ma il principe non deve avere alcun timore del popolo; altrimenti la sua dignità è perduta.

Ecco qual' è la teorica del diritto divino: Iddio interviene per la nomina del principe; e questo è incensurabile dagli uomini; il suo errore anche chiaro, manifesto non dà nemmeno facoltà a trarne un lamento: ci ascolterai se vuoi, se no, taceremo, diceva S. Gregorio di Tours (1) a re Chilperico, perchè non possiamo giudicarti; Dio solo il può. Questo dovere non cessa malgrado gli atti più atroci

(1) *Hist.*, lib. VI.

da lui consumati: « Dio, dice Bossuet, ha fatto i principi suoi luogotenenti sulla terra a fine di rendere la loro autorità sacra, inviolabile..... l'empietà dichiarata ed anche la persecuzione non esenta i sudditi dall'obbedienza ch'essi devono al principe (1). »

Essendo il monarca il Dio in terra, e quindi rivestito di tutte le prerogative divine, tutto si deve a lui, e tutto a lui deve ritornare: proprietà, diritti, cittadini, famiglia, tutto gli appartiene; donde la famosa parola di Luigi XIV, *l'état c'est moi*: di tutto egli può disporre secondo gli talenta, perchè rappresenta un essere perfettissimo, infallibile ed insindacabile. Uno dei più grandi uomini politici che la storia ci ricordi non ebbe esitanza a dire al suo re: « Tutti i vostri sudditi, qualunque essi sieno, vi debbono le loro persone, i loro beni, il loro sangue; e non hanno diritto di levar pretese. Sagrificandovi tutto ciò che possiedono, compiono il loro dovere; e non vi danno nulla; perchè ogni cosa è vostra (2). »

Ammesso questo potere sconfinato nel principe, sorge di conseguenza ch'egli ha diritto di creare e stabilire le leggi, i codici, il diritto arbitrariamente; e perciò in lui risiede la sovranità assoluta.

Ma questo divino intervento nella elezione dei re è una menzogna provata: basterebbe leggere l'origine di molte fra le loro dinastie per dimostrarlo; è assurdo; perchè renderebbe divini Nerone, Tiberio, Caracalla, Eliogabalo, Caligola e tutti i despoti del mondo.

La facoltà che vuolsi attribuire al principe di disporre arbitrariamente dei suoi sudditi, è violazione della dignità umana, la quale non permette ad alcuno, chiunque sia, di divenire l'arbitro di un altro uomo; perchè l'umana personalità non può essere assorbita nemmeno da tutto lo stato. Nè la

(1) *Politique tirée des propres paroles de l'Écriture sainte.*

(2) V. il testamento politico di Louvois citato da Hello, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale politique.*

volontà umana, quandanche si tratti del più grande e glorioso fra i re, può essere legittima scaturigine dei diritti dei cittadini e dello stato; questi hanno un' esistenza indipendente ed anteriore a qualunque sovrana dichiarazione, perchè sono fondati sulla umana personalità. La volontà del legislatore non crea le leggi che la attività dei consociati governano; egli è tenuto a riconoscere quelle che sono stabilite dalla ragione; e quando volontariamente egli introduce fra le leggi del regno principii contrarii a quelli razionali, commette un atto arbitrario e tirannico, nocivo al corpo sociale intero, viola i diritti della nazione ed i proprii doveri, e tosto o tardi sarà obbligato ritrattare il mal fatto, pena la sua caduta. Al certo potrà egli involontariamente violare la legge giuridica naturale, cioè potrà credere conforme a questa una legge positiva che non è tale; perchè l' uomo può cadere in errore; ma in questo caso non agisce arbitrariamente, perchè egli è sempre stato nella intenzione di regolarsi uniformemente alla legge naturale giuridica. Violando questi principii si viene alle più strane conseguenze; poichè si fa dipendere il giusto e l' ingiusto, il vero ed il falso, l' onesto ed il disonesto dalla volontà umana; si stabilisce l'arbitrio ed i capricci del principe a legge fondamentale di governo; donde proviene dispotismo, tirannia ch'è la più grande sciagura di una nazione.

Questa scuola confuse la sovranità con la monarchia; ed essendo la prima di origine divina, divinizzò il monarcato. « Mi si oppone, dice S. Giovanni Crisostomo, che ogni re è nominato da Dio. No: tutto ciò che è detto su questo soggetto non deve intendersi di ogni re in particolare, ma della potestà regia in generale. Che in ogni società costituita debba esistere un potere a cui tutti siamo soggetti è stabilito dalla sapienza stessa di Dio; perchè l'ordine pubblico non si muta secondo i capricci del caso e la volontà degli uomini. L' apostolo stesso non dice non èvvi principe se non da Dio, ma non èvvi potere se non da Dio. Con ciò ha fatto chiara-

mente conoscere che non è Dio colui che destina la persona, ma colui che ha istituita la cosa. »

Ma questa scuola detta del diritto divino non merita più oggi nemmeno l'onore della confutazione; perchè, come dice Berriat-Saint-Prix, può essere ritenuta come una rimembranza storica, che appartiene ad un'altra epoca di cui sono generalmente respinti i principii fondamentali. Infatti destò la maraviglia di tutta Europa civile, e sollevò grandi rimostranze nel popolo prussiano l'aver Guglielmo I nel discorso della corona proclamato che il trono venivagli da Dio, parole che appartengono ad un'altra età. Quanto all'espressione d'uso: *per la grazia di Dio* adottata di Francia ed in Italia, è stata corretta in certo modo con aggiungervi: *e per volontà della nazione.* I partigiani del diritto divino non hanno oggi nemmeno l'audacia di difendere con ragioni i loro falsi principii: difatti, come ben dice il Carutti, essi affermano e non provano, fingono di credere e non credono; a chi ragiona ed opera rispondono colle carceri e cogli esilii.

III.

Non meno strana è l'asserzione di Caligola, accettata da tutti i neo-Caligola difensori del dispotitismo principesco, che ammette fra gli uomini talune classi privilegiate, dotate di una intelligenza superiore tipicamente agli altri uomini. Questa teoria, che rassomiglia al falso ragionamento di Aristotile escogitato per legittimare la schiavitù ed il servaggio, è da gran tempo dichiarata falsa e menzognera, perchè mi dessi la pena di confutarla, essendo riconosciuta l'uguaglianza tipica degli esseri umani.

Erroneo del pari è il sistema di Hobbes. Questo scrittore vissuto fra le guerre civili della sua patria sostenne, come altrove si disse, che per natura l'uomo è malvagio, egoista ed ostile all'uomo, che lo stato suo naturale è quello della guerra: guerra fra le nazioni, guerra fra i cittadini; la guerra è

perpetua. Gli uomini sparsi sulla terra sono sfrenati, hanno diritto sopra ogni cosa, e perciò facoltà d'impadronirsi di tutto ciò che loro si offre senza dar giudizio sui mezzi; da ciò nasce un contrasto perenne di forze calcitranti le une contro le altre. Questa lotta senza essere arrestata, distruggerebbe l'umanità; a fine di ciò evitare, è necessario un governo che togliesse l'anarchia. Ciò gli uomini riconosciuto istituirono il regato, lo rivestirono della forza che singolarmente ognun di essi possedeva, a fine di usarla per far regnare la legge. Mercè questo potere corredato della forza collettiva della società può il governo soffocare le intestine discordie, forzare a vivere in pace gli uomini, e sacrificare allo interesse comune quello individuale. Il potere del principe è illimitato, possiede la spada della vendetta e della guerra, restringe la libertà individuale, comanda contro il pensiero, ed opera tutto ciò che stima idoneo a mantenere gli uomini in una pace forzata (1). I vincoli sociali sono le pene, la prigione, l'ergastolo, le catene, il patibolo: il carnefice solo mantiene la coesione di questa società mal cementata: toglietelo, e tutti gl'interessi e le forze particolari si scateneranno le une contro le altre in una guerra di esterminio, che immergerà gli uomini nel caos.

Proudhon (2) sostenne che l'uomo come ha un diritto proveniente dal lavoro, mercè il quale acquista i prodotti della sua industria, un diritto derivato dall'intelligenza che lo autorizza a pensare, riflettere, scrivere, discutere le questioni, pubblicare i suoi pensieri, appropriarsene i guadagni etc., così ha un diritto proveniente dalla forza che autorizza il più forte a dominare il più debole. Invano una nazione direbbe di essere stata con la forza soggiogata da un'altra; perchè la indipendenza di uno stato si può mantenere nel solo caso che si abbiano

(1) V. Hobbes, *De Cive*.
(2) *La guerre et la paix*, t. I, chap. VII.

i mezzi per sostenerla; invano un popolo libero in origine, caduto in seguito per i suoi errori e sciagurati avvenimenti sotto il dispotismo, si lagnerebbe della ingiuria fattagli dal suo despota, allegando di essere suo mandatario ed eletto dal suffragio universale, di avere giurato il rispetto dei diritti della nazione che viola impudentemente; se questa nazione è senza fierezza rimpetto il despota che l'opprime, se l'egoismo e la viltà hanno soffocato ogni energico sentimento, se la lascivia e la mollezza hanno profanato le famiglie, se la ricchezza materiale ha verso le masse maggiori attrattive di quanto il rispetto della costituzione e delle leggi dello stato; una tal nazione è priva di forza e di energia; per conseguenza ha perduto il diritto di essere libera, ed il potere che la mantiene fra catene non è nè ingrato, nè spergiuro; opera invece secondo la giustiza e la ragione.

Hobbes e Proudhon, come si scorge dalle succennate idee, poggiano la sovranità sulla forza, la quale se è il mezzo che garantisce i diritti, non ne costituisce il fondamento. Il giusto e l'ingiusto, il vero ed il falso, l'onesto e l'inonesto non cambiano divisa e valore, a misura che si possiede forza sufficiente per farli rispettare. L'evidenza di tale verità dispensa ulteriori esami.

Lo stesso è a dirsi contro quell'altra scuola che prende a base della sovranità i fatti compiuti, qualunque ne sia l'origine: per essa la conquista, la violenza, l'astuzia, la forza sono il fondamento della sovranità. Sono questi i principii sostenuti dai partigiani del diritto storico, e dai plaudenti il fatto: essi scambiano la storia con il diritto, il fatto con la legge. Secondo la storia il potere sovrano è spesso originato nel modo da essi sostenuto; ma il fatto non costituisce il diritto, il quale non ammette altro potere da esercitarsi in una nazione se non quello che sia consentito dal volere nazionale, uniformandosi a ragione e giustizia. Tutt' altro potere che si fondi sulla violenza, sulla forza, è respinto

dal diritto; può durare in fatto sin quando dura la violenza sulla quale si poggia, ma giuridicamente non ha avuto mai esistenza. Risibili sono i diritti di prescrizione fondata sul lungo possesso, che si vogliono vantare su di un popolo, quasiche si trattasse di un gregge di pecore o di un latifondo; perchè i diritti primitivi dei popoli, fra' quali primo si manifesta quello di autonomia, non sono prescrittibili, qualunque sia il tempo trascorso o il possesso anche immemorabile che si voglia vantare.

IV.

Trattando della sovranità non posso tralasciare di parlare della scuola che vuol farla risedere sulla universalità dei cittadini; donde la tanto famosa parola della *sovranità del popolo*. Questa scuola si fonda sulla teoria del contratto sociale di cui altrove (1) furono dimostrati gli errori. Questa scuola è capitanata dal Rousseau, e sostiene che gli uomini si riunirono in società per effetto di un contratto, mercè il quale conferirono allo stato tutti i poteri individuali per il meglio comune. E se la società ebbe origine nella volontà umana, esternata col contratto, questa volontà può far tutto: essa crea il giusto e l'ingiusto, il vero ed il falso, l'onesto e l'illecito, i quali non hanno esistenza obbiettiva, ma dipendono dal volere umano; in fatti Rousseau dichiara: la sovranità assoluta risiede nella *volontà generale*. Conseguenza di questi principii è l'onnipotenza del popolo e dei suoi delegati; donde l'adagio: *il Parlamento può far tutto, tranne che cangiare l'uomo in donna;* sebbene per essere logici dovevano anche tal facoltà concedergli.

Questa teoria sedusse la più gran parte dei pubblicisti del caduto secolo, fu inneggiata dai poeti, e divenne il vangelo delle moltitudini, le quali con piacere si videro rivestite del potere sovrano, ed

(1) V. *Supra*, *Fondamento del diritto internazionale*, t. I, p. 49.

elevate a creatrici della legge. In questo inganno furono tratte con raffinata simulazione dai cortigiani del popolo, che secondo Aristotile (1) sono tanto vili, quanto quelli del principe; perchè gli uni e gli altri mentiscono, ed hanno un credito illimitato: gli uni sul principe, gli altri sulla plebe. Differiscono solamente inquantochè i primi ingannano un uomo, i secondi una moltitudine; gli errori dei primi possono facilmente essere conosciuti, quelli dei secondi all'ombra del favor popolare restano ignorati; i primi possono esser tratti in rovina con la caduta del principe, i secondi cimentano meno, perchè il popolo non cade; nel resto entrambi mirano al dispotismo: gli uni a quello del principe, gli altri a quello del popolo.

Si dice: la volontà generale non può ingannarsi; quindi è infallibile. Ma « la volontà di un popolo, come osserva il Gioberti, può essere, e talora non è altro che talento e capriccio: essa è per se medesima relativa, incostante, versatile al falso come al vero, al bene come al male; e quindi sfornita di carattere legislativo; perchè la legge essendo moralmente obbligatoria, importa qualche cosa di apodittico, d'immutabile, di assoluto (2). »

La *volontà generale*, come altrove (3) fu dimostrato, si risolve nel volere della maggioranza, che è contrario alla minoranza; or se la volontà è la sorgente della legge, nel conflitto di due volontà opposte, perchè dev'essere preferita quella della maggioranza e non quella della minoranza?.... Altra ragione non si presenta se non la potenza del numero: ciò che vogliono i più è giusto, è ingiusto quello che desiderano i meno; e se l'aritmetica cambia, e i meno diventano più; il giusto di ieri si trasforma in ingiusto il domani; perchè non èvvi altra giustiza se non il volere della maggioranza, cioè della

(1) *Politica*, lib. VI, Cap. IV.
(2) Gioberti, *Del rinnovamento civile d'Italia*, t. I, p. 68.
(3) *Supra. Fondamento del diritto internazionale*, t. I, p. 53.

forza. Perlocchè ben disse un chiaro statista francese affermando: « La sovranità del popolo trasferita dal giro delle sue astrazioni in quello dei fatti è tutt'uno col predominio legislativo del numero più largo; e questo predominio è il diritto della forza migliorato da un'acconcia trasformazione. Imperciocchè nello stato che chiamasi di natura gli uomini si azzuffano, laddove nel civile consorzio si noverano. Il diritto del forte nel primo è brutale, quello dei più nel secondo è sociale. Dicesi che alla forza ed al numero sovrasta la giustizia, sia pure; ma che vale la giustizia senza i giudici? Vale quanto l'anima senza corpo, essendo cosa invisibile ed eterna (1). »

La teorica della sovranità assoluta del popolo nega le sorgenti obbiettive del diritto, lo rende una creazione arbitraria della volontà, attenta alla giustizia che dipende dai capricci, dalle passioni, dal volere della maggioranza trionfante, riduce la legge ad un principio relativo e mutabile quanto la volontà umana da cui è creata; trasferisce nel popolo quel potere illimitato che condanna nel principe; ed apre il varco al più fiero dispotismo, cioè a quello delle maggioranze sulle minoranze, che è il più pericoloso fra tutti; perchè le maggioranze dispotiche costituiscono ad un tempo giudice, parte ed opinione pubblica che acclama i loro atti arbitrarii; quindi non partecipano al sindacato ed ai rovesci nei quali può cadere il principe tiranno. « L'onnipotenza del numero, sclama il Gioberti, in sostanza è il diritto dei Vandali e degli Ostrogoti; ed è assurda questa teoria quanto il diritto divino, perchè trasferisce nel popolo e nei suoi interpreti il dispotismo di oriente e il vecchio giure imperiale (2). » Difatti qual differeza tra l'onnipotenza del principe assoluto e quella della maggioranza? Come il primo, la seconda può stabilire conforme alla propria volontà il diritto, le leggi, il giusto, l'ingiusto senza renderne ragione.

(1) V. taluni brani di scrittori francesi citati da Gioberti, loc. cit.
(2) Op. cit., t. I, p. 69.

Jurieu difendendo la sovranità del popolo contro Bossuet, afferma: « È d'uopo che nel civile consorzio si trovi una certa autorità che non sia nel bisogno di aver ragione; or quest'autorità non è che il popolo. » Invece i partigiani del diritto divino sostengono che tale autorità appartiene al principe assoluto, unto dal Signore: sono gli stessi vizii che s'incontrano nei due sistemi, gli stessi errori, la stessa infallibilità: Bossuet crede che l'obbligo di obbedire il principe assoluto esista, ancorchè la sua empietà sia dichiarata; per gli altri il popolo può fare quello che vuole: l'atto il più iniquo è santificato, dal momento che è rivestito dell'autorità popolare; perchè il popolo non ha bisogno di aver ragione nei suoi atti. Robespierre lo dichiarò formalmente: « La libertà è il despotismo della ragione; e la ragione è quello che noi vogliamo. » Le due teorie si fondano sullo stesso principio; la differenza è nel numero: l'una rappresenta il dispotismo del principe, e l'altra quella del popolo, la prima il diritto divino del re assoluto, l'altra, come afferma il Barante (1), il diritto divino dei rivoluzionarii; nel resto i poteri concessi al popolo ed al principe sono identici, cioè di fondare il diritto sulla umana volontà.

Qualunque sia la persona su cui risiede la sovranità assoluta, qualunque la sua origine, il suo titolo, la sua forma: diritto divino, conquista, possesso, feudalità, delegazione del popolo, salute pubblica, re, imperatore, dittatore, assemblea, aristocrazia, ottimati, offre sempre un'autorità tirannica ed arbitraria, violatrice d'ogni diritto e d'ogni ragione, forma un pericolo permanente contra il cittadino, il comune, la provincia, la nazione, quando si fonda sull'umano arbitrio. « Unitario o multiplo che sia il potere, dice il Renouard, sultano o repubblica, discenda dal diritto divino o dalla conquista, o dal suffragio universale... sarà sempre un despota, quando sacrifica i diritti individuali (2.) » Che im-

(1) *Questions constitutionnelles*, Chap. *De la souveraineté.*
(2) *Droit industriel*, p. 162.

porta, osserva il Royer-Collard, che la sovranità assoluta sia concentrata in una mano o in molte? È sempre il diritto della forza, conduce sempre alle stesse erronee conseguenze, genera i medesimi errori e le stesse sciagure. Il vero ed il falso, il giusto e l'ingiusto hanno una scaturigine ben diversa della umana volontà. Qualunque sia il numero, anche tutto il mondo riunito in concione cosmopolita, non può mai giustificare una legge, un atto ingiusto. « E che, scriveva Cicerone, il brigantaggio, l'adulterio, le sostituzioni di falsi testamenti diverrebbero santissimi, quando i voti di un popolo li avessero santificati? (1) » Forse che tutto un mondo potrebbe giustificare con la sua autorità una legge che autorizzasse l'inquisizione, il sant'uffizio, l'esplorazione del pensiero, la punizione dei moti del cuore, delle aspirazioni, dei desiderii, dei sacrosanti affetti?... Sono queste le conseguenze a cui mena la onnipotenza del numero.

La sovranità del popolo non solo produce il dispotismo della maggioranza, ma conduce alla tirannide di una fazione, ed anche di un sol despota.

La democrazia pura, cioè il concorso di tutti alla confezione delle leggi, ed a reggere il timone dello stato è impossibile; quindi è necessità che il popolo trasferisca la sua onnipotenza in un determinato numero di persone ed anche in un solo; da ciò deriva il despotismo di un' assemblea, come quello della convenzione di Francia, o quello di un fanatico rivestito del favore popolare, il quale in nome del popolo può commettere ogni iniquità. Il Sièyes, uno dei più grandi uomini che figurarono nella rivoluzione francese, riconoscendo sin d' allora quale orribile dispotismo possa originarsi da un' assemblea delegata dal popolo e rivestita dell'assoluta sovranità, fu costretto a dire: « La più profonda ingiustizia, la più opprimente tirannia ci ha colmato di spavento:

(1) *De legibus*, 1, c. 16.

abbiamo cercato il rimedio a tal male nella formazione di un grande giurì destinato a vendicare il cittadino oppresso nella sua persona dalle vessazioni del corpo legislativo o del consiglio esecutivo. »

L'indole dispotica delle maggioranze si è sinanco risentita nella vergine terra degli Stati Uniti di America, ove generalmente si sostiene la libertà avere collocato il suo nido, e la massa del popolo essere istrutta più che altrove. Fenimore Cooper, comentando l'adagio *Vox populi vox Dei*, così si esprime: « Il nostro paese offre il più calzante esempio della stoltezza di questo assioma. Forse l'adagio ha anch'esso il suo lato buono; poichè noi corriamo pericolo che la maggioranza non rispetti più nulla tranne se stessa. Essa governa spesso in modo così arbitrario, come un monarca assoluto; e soltanto una sorveglianza continua può tenere Sua Maestà entro limiti tollerabili. Quando esaminiamo chi fra noi esprima questa volontà reale, non possiamo senza inquietudine volgere lo sguardo allo avvenire. Ma la divina provvidenza regna anche sulle maggioranze, e qualunque decisione possano prendere, la *vox Dei* s'interporrà per proteggerci contro la sua miserabile contraffazione, cioè la *vox populi* (1). »

La storia ci ammaestra a quali tristi avvenimenti abbia dato origine l'applicazione della teoria della sovranità assoluta del popolo. Andrea Vigroux (2) ha dimostrato che la sovranità del popolo portò in Francia la sovranità dell'audacia rappresentata da Danton, e quella del terrore e della guigliottina personificata in Robespierre. In nome nel popolo si commise ogni orrore, si devastarono le proprietà dei cittadini, si entrò nelle domestiche pareti delle famiglie per iscrutarne i più verecondi penetrali, nei templi per rovesciarne gli altari, e servire di sozzo ludibrio alle sfrenate lascivie di soldatesche in-

(1) V. *New-Jork Literary World*, 8 Nov. 1851.

(2) *Histoire de la souveraineté du peuple et des crimes commis en son nom.*

viperite; la guigliottina recise miriadi di teste, come la falce del laborioso colono abbatte le bionde spighe; il terrore si parse ai quattro canti della Francia in cui gli emissarii di Robespierre mettevano maggior raccapriccio della guigliottina di cui erano apportatori. E tutto ciò in nome del popolo, in nome della libertà, donde venne la bella parola della Roland, quando era condotta al patibolo (1); in nome e per potere delegato di quel pololo che restava dissanguato dalle imposte e dalla miseria, decimato dalle guerre e dalla guigliottina!.... E poi nel fatto era la Convenzione che lo imponeva; anzi questa nemmeno, poichè sottostava alla tirannide di Robespierre, mal grado che questi con orribile cinismo sclamasse a Saint-Malò: « *Que les sans-culottes dominent, puisque ils sont la majorité sur la terre;* e poi contro coloro che ardivano contrastare il suo dominio, ordinava che si livellassero le teste.

Tutti questi orrori possono giustificarsi facendo risedere la sovranità assoluta nel popolo; perchè essendo questo onnipotente, ed avendo delegato la sua onnipotenza alla convenzione, e questa sottostando alla tirannide di Robespierre, fu egli rivestito del diritto popolare, e quindi della facoltà di poter fare tutto ciò che voleva.

In oltre, ammessa l' onnipotenza del popolo, può questo spogliarsi di questo potere illimitato, e trasferirlo direttamente in un solo, e quindi stabilire in perpetuo il dispotismo di un monarca, molto più che, come dice un pubblicista tedesco « il dispotismo della maggioranza, delle cieche moltitudini conduce da ultimo lo stato alla sua rovina, e si attempera più comunemente al dispotismo della volontà di un solo (2). » Nè ciò si creda molto difficile in epoca in

(1) Madama Roland, condannata a morte dal tribunale rivoluzionario giunta nel luogo del supplizio, si chinò innanzi la statua della libertà, e esclamò: *Oh libertà! quanti delitti si commettono in tuo nome!* Sog giacque indi alla morte con indomabile coraggio. V. Thiers. *Storia della rivoluzione francese*, t. III, p. 25.

(2) Ahrens, *Diritto naturale*, t. I, pag. 102. Lerminier esprime la stess idea. V. *Archives de Droit et de législation*, t. II, p. 227, an. 1839.

cui il suffragio universale è in voga per manifestare la volontà popolare, i cui pericoli sono stati da egregii pubblicisti (1) dimostrati, allorquando se ne fa una larga applicazione: pericoli che non sono ben riconosciuti, a motivo che sembra il più giusto ed il più natural mezzo di conoscere la volontà popolare, non riflettendo che non di rado, come disse Dante, il popolo grida: « Viva la mia morte, muoia la mia vita. »

La storia dimostra che dal piaggiare il popolo e dal renderselo affezionato ha preso origine il dispotismo anche di un solo: Augusto, allorchè volle formare il potere assoluto, si attribuì la potestà tribunizia; ed in virtù di questa magistratura, che rappresentava l'intervento popolare, esercitò la tirannia degli imperatori: le gesta del primo Napoleone lo rivestirono di tal favore popolare che gli fu possibile recidere la libertà della sua patria, snidare colla baionetta i rappresentanti della nazione, e stabilire il dispotismo imperiale. Il popolo non è che una bandiera all'ombra della quale si è commesso ogni delitto, rivestendolo dell'acclamazione popolare.

Non è vero poi quel che da taluni si afferma che le maggioranze sieno sempre virtuose. « La virtù, dice lo stesso Robespierre, fu sempre in minoranza; se ciò non fosse, si vedrebbe il mondo popolato di tiranni e di schiavi? Sindney era della minorità e spirò sul patibolo, Socrate era della minorità, e bevve la cicuta, Catone era della minorità, e si lacerò le viscere. » Le maggioranze sono sempre ignoranti, inchinevoli allo errore ed alla schiavitù; vi sono dei casi in cui un sol uomo può avere ragione contro tutti: se la maggioranza avesse dovuto decidere

(1) Non essendo questo libro un' opera di diritto costituzionale, ometto l'esame relativo alla quistione dèl suffragio universale, rinviando il lettore agli scrittori che la trattano, fra i quali possono annoverarsi Barante, *Questions constitutionnelles*, p. 27; Lamartine, *Le passé, le présent et l'avenir de la république;* Macchi, *Studii Politici*, p. 336; Amodeo Jaques, *La republique et le suffrage universel*; Proudhon, *Idée générale de la révolution française au XIX siècle etc.*

la scoverta di Galileo, tutti avrebbero dichiarato, come dichiararono, che il sole girava intorno la terra, e gli stellati giri non erano che meschino corteo del nostro pianeta. La sovranità del maggior numero scompare e si annienta, quando è contro ragione, e quandanche volesse agire contro un sol uomo si trasforma nel diritto della forza e della violenza.

La maggioranza vittoriosa diè potere a Carlo IX ed a Caterina dei Medici di consumare la terribile notte di S. Bartolomeo, al papa di bruciar vivi Bruno, Savonarola e Vanini, a Torquemada di stabilire i roghi e l'inquisizione, a Robespierre, a Couthon ed a Saint-Just di ghigliottinare migliaia di cittadini, agli Americani di mantenere la tratta dei negri.

Adunque da qualunque parte si voglia esaminare la teoria della sovranità popolare assoluta, è sempre il diritto della violenza e dell'arbitrio, è la via maestra, come dice il Balbo, che conduce direttamente al dispotismo. Qualunque sia la forma di governo, monarchia, aristocrazia, democrazia assoluta, quando il giusto e l'ingiusto si fa dipendere dalla volontà di uno o di più uomini, conduce allo stesso risultato, alla stessa conclusione, alla tirannide.

V.

A fine di evitare gli errori nei quali sono caduti gli esposti sistemi in ordine alla teoria della sovranità, bisogna partire da una distinzione interessantissima, senza la quale si giunge a conseguenze erronee. Il potere di creare o almeno stabilire le leggi che regolano tutti gli esseri, differisce dal diritto di studiarle, conoscerle, derivarle dagli esseri ai quali si riferiscono. Il primo può essere indicato col nome di *sovranità assoluta*, il secondo con quello di *sovranità relativa*. Il potere di creare e stabilire le leggi strettamente parlando è il solo che costituisca la sovranità; ed invece quello di conoscerle, studiando l'umana natura, e da questa mercè

elaborazione mentale derivarle, di rivestirle di autorità legislativa, di applicarle ai singoli casi, di determinare i diritti dell'individuo e dello stato, di costituire i proprii legislatori, di eleggere i rappresentanti della nazione, di difendere la patria indipendenza da ogni ingiusta aggressione dello straniero, costituisce piuttosto l'autonomia degli stati, che per non respingere del tutto la parola sovranità adottata generalmente, chiamo *sovranità relativa.*

La legge giuridica esiste indipendentemente dal fatto dell'uomo: egli non può nè crearla, nè distruggerla, nè mutarla, nè abbatterla; allorchè egli mettesi a quest' opera, usurpa poteri che non gli sono concessi, tenta scrollare l'ordine giuridico, sostituisce l'arbitrio alla giustizia. Egli ha una finalità da compiere verso la quale tende, e per conseguirla deve necessariamente uniformare la sua attività alla legge giuridica che gli prescrive il suo bene; e quantunque egli sia libero di uniformarsi o no a tal legge, pure violandola, non consegue la sua finalità. Or la sovranità presa nel senso di creare, di stabilire la legge giuridica è sconfinata ed assoluta, e non può appartenere che ad un essere assoluto e senza limiti, non mai ad un essere limitato e finito. Tutti gli uomini di tutte le generazioni prese collettivamente non la possiedono, perchè tutti esseri finiti ed imperfetti; e la somma di un numero qualunque di esseri finiti non può dar mai l'infinito. La sovranità è costituita dalla giustizia e dalla sapienza, e quindi appartiene ad un essere soprannaturale, sapientissimo, che non possa differire dall' idea di giustizia e verità. Quest'essere non è, nè può essere l'uomo, ma è invece il suo creatore, che tutte le succennate qualità possiede, e che creò l'uomo, il mondo e tutti gli esseri con le leggi speciali, che li governano; quindi è in Dio che risiede la *sovranità assoluta.*

Quello che si afferma per le leggi fisiche, deve dirsi per le leggi morali, e precisamente per quelle giuridiche. Iddio nel creare l'uomo, la meno imperfetta fra le sue creature, lo sottopose a leggi

fisiche come essere fisico, e a leggi morali com essere morale, le quali leggi furono da lui stabilite quindi l'uomo non è sovrano, ma suddito, non cre le leggi, ma le studia, e le riconosce. Il dichiarar sene autore è usurpazione delle prerogative divine perlochè ben disse il Gioberti che il far nell'uom risedere la sovranità assoluta è rapina di ciò che privilegio del creatore.

VI.

Però fra l'uomo ed il suo creatore non esiste alcuna comunicazione sensibile, materiale, mercè cu Dio possa rivelargli le leggi che regolar devono l'umana attività. Ma da ciò non deriva che i suoi decreti restano ignoti alla sua creatura; poichè l'uomo contemplando la propria natura, esaminandola nei suoi attributi di essenza e nei moltiplici suoi rapporti, mediante la propria ragione giunge alla conoscenza della legge divina. Quindi l'ufficio della sua ragione come facoltà percettiva si limita ad informarlo della legge giuridica, non a crearla; e perciò caddero in errore quei pubblicisti che sulla ragione fecero risedere la sovranità.

La ragione non può volere le cose differentemente di come Dio le ha stabilite (1) che è l'essere ragionevolissimo. Certamente può l'uomo ingannarsi, può scambiare la giustizia con l'ingiustizia; ma qualunque sieno i suoi errori non vien meno il prin-

(1) Anzi secondo la dottrina platonica di Dante la ragione e la volontà divina sono la stessa cosa. « È manifesto che essa ragione essendo un bene, principalmente è nella mente di Dio. È perchè ciò che è nella mente di Dio, è esso Iddio..... e Iddio massime vuole se medesimo, seguita che la ragione da Dio, secondo che è in esso, sia voluta. E perchè la volontà e la cosa voluta in Dio è tutt'uno, seguita che la volontà divina sia essa ragione. Da qui nasce che la ragione nelle cose non è altro che similitudine della volontà divina, e però quello che non consuona alla volontà di Dio, non può essere essa ragione; e ciò che è consonante alla divina volontà è ragione. Per la qual cosa, cercare se alcuna cosa è fatta di ragione, non è altro che cercare se ella è fatta secondo che Iddio vuole » *De monarchia*, 2. Traduz. del Ficino.

cipio da me stabilito; perchè ha inteso uniformarsi a ciò che è giusto; e appena scoverto l'errore nel quale è caduto, deve correggerlo. Da ciò sorge che il codice universale degli uomini sia la loro ragione rivolta a studiare l'umana natura, dalla quale deriva la legge morale, stabilita dal creatore di tutte le cose, che è legislatore universale; e l'uomo non può volontariamente stabilire legge che sia contraria a ragione; perlochè ben disse l'Aquinate, affermando essere la legge una regola, una disposizione di ragione diretta al bene generale, promulgata da colui il quale ha la cura della comunità: *quædam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet promulgata* (1).

L'opera del legislatore adunque si riduce a rivestire di autorità legislativa i precetti di ragione, non a crearli: se li stabilisce volontariamente contro ragione, usurpa poteri che non gli sono concessi. Il Lamennais nel progetto di costituzione della Repubblica Francese fu obbligato a dichiarare esser debito della repubblica riconoscere certi diritti e doveri che non dipendono dagli ordini positivi, ma loro precorrono e sovrastano, e sono rivelati dalla ragione.

Tuttavia se gli uomini, quantunque privi del potere di stabilire una legge contraria alla ragione ed alla giustizia, commettono quest'atto arbitrario, colui che da siffatta legge è colpito, è obbligato ad eseguirla? Se egli scorge che il legislatore ha commesso una profonda violazione della legge giuridica razionale, deve soffrirla silenziosamente? I pratici sono pronti a rispondere con l'adagio: *dura lex sed lex*. Il Bentham (2) esaminando la quistione, inculca la esecuzione della legge ingiusta, qualunque essa sia, perchè pensando diversamente, ogni cittadino si crederebbe nel diritto di esaminare tutte le leggi che gli stanno contro; e sia di buona o di mala fede, può

(1) V. Jourdain, *La filosofia di S. Tommaso d'Aquino*, p. 484.
(2) *Traité de Législation*, t. 1, p. 142.

sempre trovare degli argomenti per isfuggirne l'applicazione, col dichiararle contrarie a giustizia; e non vi sarebbe in Europa un solo stato che accettando tal massima sovvertitrice, potrebbe sussistere un giorno. Io, senza ammettere interamente i pericoli temuti dal pubblicista inglese, convengo in parte nelle sue idee, non potendo negare che l'accordare al privato questo diritto di sindacato contro il potere legislativo condurrebbe alle più rovinose conseguenze, essendo assai difficile, anzi quasi impossibile che tutte le leggi corrispondano alle vedute particolari di tutti coloro che vi sottostanno. Si sa come gli uomini differiscano di opinione in moltissime cose; e perciò quanto sia facile il differire da quella del legislatore: la censura inistancabile che si fa contro i governi basterebbe a dimostrarlo. Ma se la ingiustizia è di una evidenza incontrastabile, se la empietà ed immoralità della legge è dichiarata e ritenuta generalmente, e non pertanto se ne impone la esecuzione: se la legge viola un diritto primitivo, fondamentale, essenziale della umana personalità, o di quella dello stato, e di ciò sieno i cittadini sicuri, dopo avervi riflettuto tre volte, come dice il Belime, dichiaro senza esitare che essi hanno il diritto di disubbedire ad una tal legge: ammettere il contrario è costituirsi complice di tutti i delitti commessi da un legislatore iniquo. Difatti chi potrebbe dire ad un cittadino che avesse difetti fisici, di essere giuridicamente obbligato a soffrire una legge che, come quella spartana, nei tempi di attuale civiltà condannasse di morte lo storpio, il cieco, il sordomuto, o pure imponesse la schiavitù? Comprendo essere difficilissimo al lume della presente civiltà che tali leggi si stabiliscano; ma nei rapporti delle nazioni questa difficoltà non esiste; perchè continuamente si violano dalle leggi positive internazionali i diritti primitivi degli stati. Or non è una nazione giuridicamente obbligata a soffrire un trattato, quantunque consentito dai suoi rappresentanti giuridici, quando evidentemente contiene l'alienazione, la distruzione

della propria autonomia ed indipendenza, della sua nazionalità; l'approvazione di tutto un popolo in favore di tal trattato non lo tramuterebbe in legge internazionale, e molto meno i cittadini sarebbero obbligati ad eseguirlo (1).

VII.

Per quanto si è fin ora discorso, resta dimostrato che il potere sovrano accordato all'uomo, detto sovranità relativa, si riduce solo a conoscere mediante la propria ragione la legge morale, stabilita da Dio. Ma per la legge morale è sufficiente la rivelazione all'uomo fatta dalla propria ragione, e non è necessaria un' autorità civile, che la promulghi, e ne imponga la esecuzione; non così per la legge giuridica, la quale regolando nell' uomo l'attività esterna, richiede necessariamente un potere civile, che rivesta della sua autorità le leggi razionali, nelle forme di rito le promulghi, e ne imponga coattivamente la esecuzione.

Ma chi sono coloro ai quali compete l'esercizio di questo potere? A questa dimanda si risponde da taluni che la sovranità relativa almeno risiede nel popolo, che la universalità dei cittadini ha il diritto di stabilire le leggi, il governo, le rappresentanze nazionali e diplomatiche, e decidere le più gravi quistioni. Nondimeno ripugna al buon senso che un potere così delicato e difficile possa essere a tutti gli uomini affidato, tra i quali s'incontrano gl'inintelligenti, gl'indotti, i tristi, gl'idioti, e quindi gl'incapaci a provvedere al benessere nazionale di quel popolo istesso che instancabilmente e senza misura si vuol piaggiare. A far buon governo bisogna intelligenza e virtù; e queste non si possiedono da tutti; perchè gli uomini, quantunque uguali per tipo, differenziano profondamente nel modo in cui le loro fa-

(1) V. in questo senso Boncompagni, *Introduzione alla scienza del diritto*, p. 98; Belime, *Introduction à la philosophie du droit*, t. I, p. 225.

coltà si svolgono. Senza intelligenza e virtù non può esistere governo, ma anarchia o dispotismo: anarchia se le varie frazioni del popolo vengono in conflitto: dispotismo, se si rassegnano a soggiacere al dominio dei più intriganti e destri che il favore popolare sanno cattivarsi; quindi è evidente che per esercitare la sovranità relativa bisogna averne la capacità e l'intelligenza: coloro che mancano di questo titolo, ne restano esclusi. « Quanti della plebe europea, scrive il Carutti, e delle città e delle campagne saprebbero compilare uno statuto che regolasse, poniamo, la proprietà, sancisse con equa proporzione al delitto la pena, provvedesse alla sicurezza delle persone? Chi commetterebbe un negoziato diplomatico ad uno povero ed onesto ma inculto artigiano, gli lascerebbe a fidanza la scelta della pace e della guerra, il trarrebbe dall'officina al campo, guidatore degli eserciti, o lo porrebbe al comando delle armate, guidatore delle fazioni navali? (1)»

Il maggior numero degli uomini nello stato attuale di civiltà sono indotti e forniti solo della naturale intelligenza; e qualunque sieno i progressi che col volgere del tempo si otterrano per la maggiore propagazione della pubblica istruzione, il maggior numero avrà sempre poca e superficiale scienza, il numero delle persone capaci per istruzione a timoneggiare lo stato sarà sparutissimo. Dippiù fra le persone istruite bisogna ancora eliminare quelle che malgrado logorino la loro vita sui libri, pure mancano di naturale attitudine a reggere la nazione, o per tristizia d'animo e malvagio talento devono restarne escluse.

Certo che vi sono talune verità che anche l'uomo del volgo giunge a concepire; ma ordinariamente a pochi è concesso sceverare il vero dal falso, spesso scambiato, sia per debolezza, sia per nequizia umana. Nè si dica che il popolo non isbaglia, che le maggioranze non s'ingannano: la storia è pronta a di-

(1) *Dei principii del governo libero*, p. 114.

mostrare come i più madornali errori e le più triste istituzioni sieno per lunghi secoli vissuti incontrastati all' ombra dell' approvazione popolare. « Io non credo, dice Proudhon, a questa intuizione divinatoria delle moltitudini (1). » Di fatti le moltitudini quando hanno usurpato il potere di governare, o meglio quando hanno ogni governo demolito, invece di fare il proprio bene, hanno per lo più segnata la loro rovina, consumate le più gravi ingiustizie, violati i più sacrosanti diritti, calpestato i principii di giustizia, di morale e di virtù; e stanchi al fine hanno creato un idolo sul quale hanno riposto tutta intera la loro fiducia, per darsi infine mani e piedi legati al primo desposta che abbia avuto il destro d' impadronirsi del potere.

Per ovviare questi inconvenienti generati da teorie esagerate ed assolute, bisogna cominciare dallo stabilire che il solo titolo allo esercizio della sovranità relativa sia l' essere intelligenti e capaci ad esercitarla; di guisa che il principato degli analfabeti, degl'ignoranti resta eliminato.

In conseguenza di siffatti principi si può con certezza stabilire che la *sovranità relativa* potenzialmente risiede in tutti i cittadini, cioè tutti i cittadini hanno diritto a poter divenire capaci di esercitarla; perchè fra gli uomini non vi sono schiatte privilegiate: dal più vecchio al più giovane, dal più istruito al più ignorante, tutti possono divenire sovrani; ma sino a quando sono indotti o inintelligenti, sino al momento in cui non sono in tali condizioni di sviluppo intellettuale da poter bene conoscere quali siano i veri interessi del loro paese, distinguere il vero dal falso, il giusto dallo ingiusto, il loro diritto resta in potenza, non riceve attuazione; e sono esclusi dal prendere parte allo esercizio della sovranità. Coloro poi che sono usciti dalla naturale rozzezza, e per coltura mentale, unita a naturale intelligenza si sono resi capaci di esercitare la so-

(1) *Idée générale de la révolution au XIX siècle.*

vranità, hanno diritto di prender parte attiva agli affari della propria nazione; perchè essi soli si trovano forniti delle condizioni necessarie per conoscere quale sia il bene della loro patria. Il selvaggio contadino quindi, il rozzo artigiano, l'insipiente operaio non possono farla da legislatori, non possono rappresentare gli stati nelle relazioni internazionali, redigere e consentir trattati, stabilire leggi fondamentali della nazione. Adunque i soli intelligenti hanno diritto di esercitare la sovranità relativa e timoneggiare lo stato; perchè sono gl' istrutti che devono guidare gl' indotti, gl'intelligenti che devono regolare gl'ignoranti, ed i virtuosi che devono dirigere i malvagi, e non viceversa.

Però la sola capacità non è sufficiente ad attribuire la sovranità: è necessario altresì un fatto giuridico estrinseco, che riconosca tale capacità in coloro che la possiedono; altrimenti ognuno potrebbe giudicarsi adatto allo esercizio della sovranità, e quindi attribuirsi il potere sovrano. La pubblica opinione nella società politica addita coloro che per virtù d'animo, sagace intelligenza, profonda istruzione sono capaci di esercitare la sovranità, lasciando oscuri i nomi degli ignoranti, e segnando di un marchio d' infamia quelli dei tristi; e quantunque essa tal fiata esageri i meriti di alcuni cittadini o li restringa, è certo che non può crearli di pianta: non può indicare come persone meritevoli coloro che spogli sieno d' ogni virtù; quindi qualunque siano gli errori nei quali possa essa inciampare, è certo che ordinariamente addita ad esercitare la sovranità quelli che sono tra i migliori. Ma la pubblica opinione può essere riguardata solamente come una guida degli elettori (1); poichè appartiene a questi

(1) Trasando l'esame della quistione se tutti o una porzione dei cittadini abbiano diritto ad essere elettori, se debba esservi unica o doppia elezione, quistioni di mero diritto elettorale. Devo solo avvertire che le condizioni di capacità in qualunque atto giuridico e massime per l'esercizio della sovranità non possono mancar giammai; e quindi devono essere elettori coloro che sono capaci di esserli. V. fra gli altri il Lamartine (*Le passé, le present et l'avenir de la république*). Noiron (*Nouvelle mission du pouvoir*) che fanno questi esami.

solamente con la cennata guida scegliere e determinare coloro che la capacità di esercitare la sovranità relativa possiedono, e rivestirli dell' autorità suprema; quando già per conoscenze personali non possono da per loro stessi giudicare chi sieno i capaci. Da questi principi segue che per esercitare la sovranità relativa si richiede in primo luogo la capacità, in secondo la elezione che è il riconoscimento di tale capacità, e la *investitura* del diritto ad esercitare la sovranità. Il popolo quindi ha il potere di attribuire l'esercizio della pubblica autorità a coloro che ne sono capaci, e non può eleggere gl'ignoranti, gli analfabeti; perchè non può fare quel che vuole, ma ciò che deve; ed un popolo che fa ciò che vuole, dice il Macchiavelli, è un pazzo.

VIII.

Concretata la sovranità relativa in uno o più individui secondo la differente costituzione dello stato, colui o coloro che ricevono l'investitura dell'alto potere della nazione, non ne divengono proprietarii. Di fatti se colui che era capace, diviene incapace, se coloro che doveano fare il bene della nazione, ne hanno volontariamente prodotto la rovina, se per una ragione qualunque cessano di essere capaci a procurare il bene dello stato, di diritto perdono il potere sovrano loro attribuito; e coloro stessi che ne li avevano rivestito possono spogliarneli, e conferirlo ad altri che le summentovate condizioni posseggono; poichè la collazione della sovranità non è fatta nello interesse di quelli che la ricevono, ma in quello della nazione.

La sovranità relativa appartiene sempre alla persona collettiva dello stato che comprende governanti e governati, dotti e indotti, buoni e cattivi; il solo esercizio della medesima si concreta in determinate persone che ne hanno la capacità, e che sono l'organo per il quale la sovranità in potenza si traduce in atto, si determina visibilmente, e s'esplica

in concreto per le sue funzioni. Da ciò segue che la sovranità non è una delegazione nelle persone che la esercitano; perchè il corpo sociale non la trasferisce in loro; ma designa quelli che sono capaci di esercitarla. La elezione non crea i sovrani, ma li riconosce: questi sono tali, perchè intelligenti e probi; la elezione è un mezzo mercè cui sono legalmente dichiarati i meriti degli ottimi che devono essere tratti dalla vita privata per ottenere il pubblico bene; ma il debito in loro di provvedere al sociale benessere esiste indipendentemente della elezione che ricevono; come la loro capacità ed intelligenza esiste prima che sieno eletti; anzi se la loro capacità ad esercitare la sovranità potesse essere rivelata con un mezzo meno equivoco della elezione, questo dovrebb'essere adottato; e dovrebbero i capaci essere chiamati allo esercizio della sovranità senza esperimento elettorale; alla stessa guisa come l'uomo forte fisicamente dev' essere chiamato per difendere la patria, ed il debole deve restarne escluso; perchè il primo è adatto al maneggio delle armi, cioè è capace, ed il secondo non può adempire la stessa missione. Quindi non bisogna confondere il fatto estrinseco di determinare coloro che esercitar denno la sovranità relativa con l'idea della delegazione. La dottrina della delegazione ci porterebbe alle più assurde conseguenze, quasichè la società si spogliasse in favore dei suoi delegati del potere sovrano. No: questo potere le resta sempre; ai capaci non si trasferisce nulla: essi sono sovrani, perchè sono intelligenti, perchè posseggono le condizioni necessarie a timoneggiare la nazione, a guidarla alla consecuzione della sua finalità: essi esercitano una funzione nella società e non un mandato: il fatto estrinseco dell'elezione dev'essere riguardato come il mezzo idoneo alla conoscenza e determinazione di colui o di coloro che devono tal funzione esercitare.

IX.

La sovranità è inalienabile, perchè, essendo condizione necessaria alla esistenza dello stato, alienarla, anche col consenso di tutta la nazione, implica distruzione dello stato. Da ciò segue che io rigetto la dottrina di Hobbes che attribuisce al monarca la facoltà di disporre a suo talento della sovranità, così del pari quella di Haller che ritenendo la sovranità essere un diritto acquisito come tutti gli altri, crede che colui che lo possiede possa usarne a suo compiacimento, alienarlo in tutto o in parte, darne la proprietà o l'usufrutto, quasichè si trattasse di beni territoriali.

Nelle relazioni internazionali queste idee benchè condannate dalla scienza non si sono smesse ancora; e fu assai risibile il vedere l'imperatore d'Austria cedere a quello dei Francesi la Lombardia e poscia la Venezia, e questi ridonarla al monarca italiano, come se si fosse trattato di un latifondo. Ciò nulla di meno, malgrado il passaggio della Lombardia e della Venezia sotto casa Sabauda abbia assunto nella forma l'aspetto di una donazione all'imperatore dei Francesi, e di un'altra da questo fatta al monarca italiano, pure in sostanza furono secondate le giuste voglie dei Lombardi, che al reame subalpino volevano annettersi per formare la nazione italica, alla quale per aspirazioni, tendenze, geografia, filologia, glorie, storia, vita e tutto sentivano ed avevano la coscienza di appartenere. E malgrado nel cennato trattato sia stata nella forma manomessa la indipendenza ed il libero esercizio della sovranità del popolo, in sostanza fu rispettata.

La scienza che sola potrà rigenerare il mondo farà col tempo penetrare queste idee sempre più fra le leggi positive e la pratica che regolano le relazioni internazionali degli stati; ed allora i diritti dei popoli e delle nazioni saranno sopra più salde basi poggiate.

X.

L'esercizio della sovranità è determinato dallo scopo della società civile, il quale ha in mira di ottenere il riconoscimento esteriore della personalità giuridica dell'individuo e di quella collettiva dello stato per la consecuzione del bene sociale; e siccome questo si attua sia dentro, sia fuori lo stato, la sovranità è distinta in interna ed esterna.

Per la sovranità interna coloro che ne possiedono l'esercizio possono stabilire la forma di governo, le leggi che i diritti dei consociati garentiscono nelle loro scambievoli relazioni ed in rapporto al potere dello stato, giudicare e comporre le liti che sorgano fra i cittadini, applicandovi le leggi promulgate nelle forme di rito, adoperare mezzi coercitivi per la esecuzione del diritto contro coloro che lo negano col malefizio, e far tutto ciò ch'è necessario alla consecuzione del fine della società civile nei rapporti fra i nazionali e fra questi e lo stato.

Per la sovranità esterna coloro che in atto ne possiedono l'esercizio, rappresentano la società nella sua unità di vedute come membro collettivo rimpetto gli stati stranieri ed i loro membri, stabiliscono presso i sovrani esteri agenti diplomatici godenti del diritto d'inviolabilità e di extraterritorialità e di altre garantie e di determinati onori; mantengono nelle piazze di commercio straniere agenti consolari, stabiliti nello interesse dei nazionali; conchiudono trattati di alleanza, di associazione, di commercio, di navigazione e simili con gli altri stati; respingono l'intervenzione straniera nelle discordie interne, a loro soli spettando il diritto di comporle; e in generale propugnano il rispetto della bandiera nazionale e dei diritti dello stato contro le violazioni che lo straniero tentasse consumare. Laddove questo persistesse nella sua attitudine minacciosa, o avesse già violato tali diritti, cercano riparare il mal operato con mezzi bonarii; e risultati questi inefficaci, ricor-

rono a quelli coattivi fra i quali è la guerra, praticata nelle forme che la civiltà impone. Se poi la guerra divampa fra stati stranieri, restano indifferenti ed imparziali verso le stranie lotte, ed esigono dai popoli belligeranti il rispetto della neutralità dello stato. Gli esercenti la sovranità esterna hanno altresì il dovere di far dallo straniero rispettare i diritti di ogni membro della nazione che si trovasse in territorio estero, imponendo a questo il debito di rispettare quelli dello straniero ospitale che lo riceve; catturano e puniscono i pirati in alto mare sorpresi; e praticano in fine tutto ciò ch'è necessario alla consecuzione del bene dello stato, sia in rapporto agli altri stati, sia ai loro membri, sia nelle relazioni fra i nazionali ed i privati stranieri.

Il libero esercizio della propria autonomia sì interna com' esterna nello stato esiste indipendentemente da qualunque riconoscimento straniero; perchè trae origine dalla stessa società che la costituisce; quindi errarono quei pubblicisti i quali ritennero che per esser valida la sovranità esterna sia necessario lo straniero riconoscimento: questo, come osserva il Kluber, è utile per ogni nazione a fine di mantenere vive le relazioni con gli altri stati nel concerto internazionale; ma in diritto lo stato ha il libero esercizio della sua autonomia senza bisogno di straniero consenso.

XI.

Riassumendo quanto fin ora si è detto, si può conchiudere che la sovranità assoluta come potere assoluto di creare la legge giuridica non appartiene al monarca, nè agli ottimati, nè al popolo, ma a Dio. E siccome fra l' uomo e Dio non esiste alcuna comunicazione materiale, la legge divina si rivela all'uomo mercè la ragione; quindi la ragione è il codice universale dell'umanità; ed ogni legge positiva che viola evidentemente quella razionale, ed attenta all'umana personalità nei suoi diritti primitivi, non obbliga.

All'uomo non compete altro potere sovrano, ch quello di studiare la essenza della propria natur e secondo è suggerito dalla ragione conoscere l legge giuridica, rivestirla di autorità legislativa promulgarla nelle forme di rito, il che costituisce l sovranità relativa. Questa in potenza risiede n corpo sociale, in atto nei soli capaci per intelligenz e virtù. La loro capacità è vagamente annunziat dalla pubblica opinione, ma è determinata concre tamente con la elezione; quindi per esercitare l sovranità è d'uopo di capacità, e di riconosciment di tale capacità. La elezione poi non è delegazion della sovranità, ma riconoscimento della capacità i coloro che la possiedono, i quali sono chiamati a esercitare l'autorità sovrana, perchè intelligenti virtuosi; e quindi esercitano una funzione e non u mandato.

Coloro che sono riconosciuti sovrani in atto, no divengono proprietarii del potere civile loro attri buito; quindi non possono alienarlo; e tostochè ces sano di essere capaci, di diritto devono essern spogliati.

L'esercizio della sovranità è determinato dall scopo della società civile, il quale si effettua tant nell'attività che si svolge dentro lo stato, quanto i quella che si manifesta con gli altri stati; quindi l sovranità è interna ed esterna.

I principii stabiliti in ordine alla sovranità riceveranno da me applicazione in tutto il corso del diritto internazionale, per quanto riguarda la sovranità esterna, tralasciando d'interessarmi di quella interna, come appartenente al diritto interno e non a quello delle genti.

SEZIONE SECONDA

DIRITTI E DOVERI DEGLI STATI

CAPITOLO PRIMO

Diritti degli Stati.

SOMMARIO

I. Gli stati sono soggetti del diritto internazionale. — II. Condizioni necessarie all'esistenza dei diritti degli stati. — III. Diritti innati e diritti acquisiti. — IV. Diritto di nazionalità.

I.

Le persone giuridiche regolate dal diritto internazionale pubblico sono gli stati, sia che formino o no una nazione o una confederazione. Sono essi personalità giuridiche, inquantochè si compongono di esseri forniti di libertà, intelligenza e potestà di agire. E siccome ciò che trovasi nei componenti, deve rinvenirsi nel composto; e se gli uomini considerati singolarmente sono personalità giuridiche, perchè esseri liberi, intelligenti e capaci di trarre in atto dentro i limiti della umana potenza ciò che vogliono; considerati poi collettivamente, come facienti un sol tutto, che dicesi stato o nazione o confederazione, conservano gli stessi caratteri, cioè hanno intelligenza, volontà libera e potestà collettiva d'agire, e quindi costituiscono personalità giuridiche.

Essendo gli stati, le nazioni e le confederazioni personalità giuridiche, hanno uno scopo da compiere,

conforme alla loro natura verso il bene; quindi hanno diritti e doveri come gli esseri singoli dei quali si compongono, e li esercitano nella loro unità collettiva. I loro diritti e doveri differiscono da quelli dei privati, per quanto da questi è differente la natura delle società civili.

Quantunque il diritto internazionale sia una scienza storica-razionale, pure nessuna influenza esercita la parte positiva di esso nel determinare e classificare i diritti degli stati, perchè manca una legge internazionale positiva che li determini; quindi il procedimento d'adoperarsi per determinarli è puramente razionale, derivandoli dagli attributi essenziali e dai rapporti reali e necessari degli stati.

II.

Perchè i diritti degli stati esistano sono necessarie le seguenti condizioni:

1.° Un soggetto agente che li eserciti;
2.° Un oggetto su cui si realizzino;
3.° Un titolo per cui competano;
4.° Un modo da cui abbiano esistenza;
5.° Un soggetto passivo verso cui si esercitino.

Soggetto dei diritti nei rapporti internazionali sono gli stati; perchè i diritti trovano la loro ragione di esistere nella necessità di sviluppo che hanno i popoli, ed hanno per fine il conseguimento della umana destinazione, sia nella vita individuale, sia in quella sociale ed intersociale. E poichè il loro fine ed il loro fondamento si riferisce alle persone, sono essenzialmente personali; quindi è erronea la distinzione dei diritti in personali e reali. Certamente i diritti si riferiscono anche alle cose, in quantochè sono condizioni dello svolgimento degli stati, ma cio è sempre subordinato al diritto personale.

Oggetto del diritto sono le cose o le azioni degli stati in quanto servono come condizione indispensabile alla esistenza ed allo svolgimento delle nazioni.

Nei rapporti tra il soggetto e l'oggetto, il primo deve essere considerato come scopo, e l' altro come mezzo. Da ciò segue che uno stato non può essere oggetto di diritto, perchè un popolo non può mai servire di mezzo ad un altro; e perciò si agisce in violazione del diritto, quando si sacrifica uno stato a vantaggio di un altro.

Titolo dei diritti è la ragione per la quale esistono, da cui scaturiscono, e sulla quale si fondano. Questa ragione dei diritti risulta dal rapporto condizionale che esiste tra il mezzo e lo scopo razionale della vita degli stati; poichè avendo questi uno scopo da compiere nelle relazioni con gli altri stati, devono essere forniti dei mezzi indispensabili per conseguirlo; i quali formano la materia dei loro diritti che hanno ragione di esistere, in quantochè sono necessarii indispensabilmente alla consecuzione dello scopo degli stati. E siccome il diritto ed il dovere di compiere la loro destinazione negli esseri umani costituenti lo stato o la nazione risulta dalla loro natura, viene di conseguenza che la ragione di esistere, il titolo di ogni diritto risulta dalla umana natura e su questa si fonda.

Il titolo dei diritti può essere generale e speciale: è generale, quand'è la suprema ragione di esistere di qualunque diritto: è speciale quello che giustifica solamente la possibilità di un diritto determinato.

Col *titolo* però non si ha che la possibilità giuridica di esistere il diritto; a fine che questo esista concretamente, è necessario un atto qualunque che dallo stato di possibilità, lo porti a quello di realtà. Quest'atto per cui i diritti sono realizzati prende il nome di *modo*. Quindi, perchè un diritto esista, è d'uopo una ragione della sua esistenza, *un titolo*, più un fatto, un *modo* che lo realizzi.

Soggetto passivo dei diritti degli stati sono gli altri stati in quantochè hanno l'obbligazione di agire in modo che gli altri stati possano compiere la loro destinazione.

III.

Tutti i diritti degli stati e delle nazioni derivano dalla natura umana; in quantochè in essa trovano la ragione prima di esistere. Nonpertanto taluni diritti sono necessarie emanazioni della umana natura, e quindi sono sue immediate conseguenze; altri mediate soltanto, perchè il loro immediato fondamento è un atto determinato degli stati. Da ciò la distinzione dei diritti in innati ed in acquisiti.

I primi nascono con lo stato, può egli farli valere in tutti i tempi, in tutti i luoghi, in tutte le epoche, rimpetto chicchessia, senza bisogno di speciale riconoscimento: sono essi *incondizionati, assoluti*, esistono, appena lo stato esiste, e negarli è negare lo stato. È perciò che si dicono *originarii, primitivi, immediati, connaturali, assoluti.* Tali sono i diritti alla vita, alla conservazione, alla libertà, alla sovranità, all'autonomia, all'indipendenza, alla dignità, all'onore e simili.

Questi diritti sono stati negati da coloro che hanno sostenuto essere le nazioni patrimonio dei principi; e come tali le hanno sottomesso alle regole che riguardano i latifondi, e per conseguenza hanno creduto potersi alienare, trasferire per successione o per donazione, sottoporle ad usufrutto o infeudarle e simili. Nè minore offesa a tali diritti hanno recato coloro che hanno sacrificato agl' interessi dinastici e diplomatici l' unità, la libertà e la indipendenza delle nazioni, osteggiando le aspirazioni dei popoli, sbranando le nazionalità, e disperdendole sotto il dominio di stati potenti. Uguale violazione di tali diritti è stata commessa da coloro che hanno condannato al servaggio i popoli, imponendo loro una dinastia invisa, o una forma di governo respinta dalla volontà nazionale, o pure sono intervenuti armata mano per comporre con la forza e a loro compiacimento le discordie intestine, che si sono manifestate nel seno degli stati. Ma questo sistema iniquo di cal-

pestare i diritti primitivi delle nazioni sembra oggi di gran lunga diminuito, il che offre speranza che col progredire della civiltà, dovrà essere totalmente respinto.

I diritti secondarii per esistere hanno bisogno di un atto degli stati che li concreti, perchè si acquistano mercè l'attività; e si dicono *diritti acquisiti, derivati.* E siccome la loro esistenza concreta dipende dal compimento dell'atto che li origina, sono anche detti *ipotetici, contigenti, eventuali, derivati, mediati.* Ciò posto, allorchè uno stato mercè i suoi giuridici rappresentanti compie azioni legittime, acquista diritti: quando sottomette a sua disposizione un oggetto senza padrone, e a se lo vincola esclusivamente, dà origine ad un diritto in di lui favore che concretamente non possedeva; quando conchiude un trattato con un altro stato circa taluni suoi particolari interessi, dà nascimento a diritti che prima non esistevano. Tuttavia è uopo tener fermo che il fatto che dà origine al diritto acquisito, non lo crea; perchè ogni persona giuridica ha in potenza tutti i diritti; l' acquisto non altro produce che dallo stato di potenza in cui sono i diritti li trasferisce in atto; di guisa che guardando i diritti nella loro fonte prima, per quanto tendono ad effettuarsi e nella possibilità di loro effettuazione, sono innati, e acquisiti per quanto riguarda l' atto che li traduce in effetto.

Da siffatte osservazioni nasce di conseguenza che i diritti primitivi differiscono da quelli secondarii:

1.° Nel *titolo;* perchè gl' innati esistono per la sola ragione che esistono gli stati, e quindi trovano il loro titolo immediatamente nella natura umana; gli acquisiti hanno per titolo immediato quelli innati, perchè sono effettuazione di diritti innati in potenza. Da ciò segue che tanto gli uni quanto gli altri si fondano nella umana natura, ma i primi immediatamente, i secondi mediatamente.

2.° Nel *modo.* I diritti innati esistono concretamente per il solo fatto che lo stato esiste, quelli

acquisiti esigono un'azione particolare, che consiste nell'esercizio degli innati, perchè siano realizzati.

3.° Nella *prova*. I diritti innati possono dedursi *a priori* dal concetto della natura degli stati, ed hanno certezza di esistenza, provando l' esistenza degli stati ai quali si riferiscono; e gli acquisiti si deducono *a posteriori*, esistendo il fatto che li realizza, e sono certi dal momento ch'è provata la esistenza del fatto che li concreta. Quindi per i diritti innati non è necessario fornire alcuna prova, bastando l'esistenza degli stati; per gli acquisiti bisogna giustificare l' atto dal quale ricevano pratica attuazione.

Nella *durata*. Gl' innati sono inerenti alla natura umana; nascono, vivono e si estinguono con gli stati; sono inalienabili ed imprescrittibili, perchè risultando dalla natura umana, sono superiori al volere degli stati, e lo alienarli porterebbe l'alienazione della esistenza dello stato: quelli acquisiti invece possono estinguersi o essere alienati in quel modo istesso che furono acquistati: l'atto umano che li attuò, li può distruggere; quindi sono suscettibili di alienazione, di prescrizione e di rinunzia.

IV.

Il diritto degli stati che abbraccia tutti i loro diritti, e nel quale tutti si compendiano, è quello di personalità nazionale, la quale è il fondamento di tutti i diritti, e perciò il confine generale dei medesimi. Quindi, strettamente, parlando, la personalità degli stati può essere piuttosto ritenuta come un limite di tutti i loro diritti che tutti li comprende, anzichè come un diritto speciale.

Quantunque ogni stato costituisca, ovver no, una nazionalità, è sempre una personalità giuridica, pure, siccome uno stato, per essere secondo natura, deve costituire una nazionalità, e la forma perfetta degli stati si è quella di formare una nazionalità, il diritto di personalità degli stati si risolve in quello di nazionalità.

Ciò posto, quegli stati che non costituiscono una nazionalità, hanno diritto a costituirla: quelli che sono una nazione hanno diritto a mantenerla, e ad averla esteriormente riconosciuta. Questo riconoscimento importa il rispetto di tutti i loro diritti, i quali, come altrove (1) fu dimostrato, trovano il loro fondamento nella nazionalità. Laonde è una negazione della personalità giuridica degli stati impedire che formino una nazionalità, e formata il procurare di distruggerla; quindi sono in violazione del diritto delle genti le guerre che si fanno contro quei popoli che vogliono costituire la loro nazionalità.

A fine di bene esporre i diritti degli stati, parlerò dell'uguaglianza ed autonomia delle nazioni, del principio del non intervento, del diritto degli stati alla propria conservazione, ed in fine discorrerò dei loro diritti sulle cose.

(1) Pag. 82.

CAPITOLO SECONDO

Dell'uguaglianza degli Stati.

SOMMARIO

I. Uguaglianza degli stati. — II. Disuguaglianza modale dei medesimi. — III. Disuguaglianza degli stati nel cerimoniale straniero. — IV. Onori reali. — Titoli. — V. Diritto di precedenza. — VI. Lingua diplomatica. — VII. Cerimoniale marittimo.

I.

Tutti gli uomini hanno la stessa origine, lo stesso tipo, sono esseri fisico-spirituali, inquantochè si compongono di corpo organizzato e vivente e di anima immortale e libera; sono corredati dalle stesse facoltà, inquantochè hanno tutti intelligenza, volontà libera e podestà di agire, e per queste facoltà si elevano al di sopra di tutti gli altri esseri. Le diverse schiatte umane non sono distinte per differenze essenziali, perchè rivelano tutte lo stesso tipo, hanno i medesimi caratteri fondamentali, e manifestano un'arcana armonia che le dimostra tutte della medesima specie (1). Queste unità di specie e di tipo dell'uman genere è un fatto oggi dalla scienza riconosciuto generalmente. Or avendo tutti gli uomini le medesime facoltà fondamentali, sono tutti personalità giuridiche, e quindi sono tutti giuridicamente eguali.

Gli stati e le nazioni risultando dalla riunione di

(1) Vedi pag. 167 e seg. dove parlasi delle cause delle differenze fra le varie frazioni del genere umano.

molti esseri umani, hanno gli stessi caratteri che risplendono nei loro componenti; e se gli uomini sono uguali di tipo e nei loro diritti, gli stati che sono personalità collettive composti d'uomini, sono esseri del pari giuridicamente uguali. Poco importa la loro forma di governo, la loro maggiore o minore estensione, il loro grado di potenza, il vario sviluppo della loro intelligenza, delle loro arti, della loro ricchezza, il maggiore o minor numero di mezzi guerreschi di cui dispongano, il clima più o meno felice in cui siano collocati, l'ubertosità o inclemenza del loro suolo, la dissimile schiatta dei loro abitanti, la differente natura del loro territorio, sia vicino il mare o ristretto entro terra, sono gli stati sempre uguali giuridicamente, perchè sono sempre personalità collettive, che meritano l'uguale rispetto giuridico. Da ciò segue che sia il vasto impero russo, o la meschina repubblica di S. Marino, sia l'incivilita Francia o un popolo barbaro nell'Oceania, hanno gli stati gli stessi diritti fondamentali, e la loro personalità deve essere ugualmente rispettata; alla stessa guisa come un uomo alto ed un nano, un ricco ed un povero sono uguali innanzi la legge che regola le azioni dei privati. Sono perciò ingiusti quei trattati internazionali che attribuiscono a taluni stati diritti primitivi, che ad altri negano, e permettono ai forti maggiori guarentigie che ai deboli tolgono; perchè gli stati qualunque siano le loro modali differenze, risultano dagli stessi elementi costitutivi la loro natura, hanno lo stesso tipo, e sono quindi giuridicamente uguali.

Questa loro uguaglianza fondamentale non deve essere presa nel senso che debbano mantenere lo stesso grado di sviluppo di loro esistenza, e di effettuazione dei loro diritti, i quali possono differire secondo la loro maggiore o minore attività e secondo la differente posizione in cui possono i popoli trovarsi e la varia influenza delle circostanze che l'accompagnano, ma nel senso che tutti gli stati hanno gli stessi diritti in potenza e godono, come bene disse

il Romagnosi, della uguale inviolabilità nell'esercizio e nell'attuazione dei loro diritti. Questa uguaglianza risulta dalla umana natura che presenta in tutti gli stati i medesimi caratteri tipici, è un fatto naturale che ha realtà di esistenza; quindi non può essere violata senza distruggere la costituzione istessa del genere umano e degli stati, e si fonda sulla natura umana.

L'uguaglianza, rigorosamente parlando, non è un diritto, ma stabilisce un limite generale imposto agli stati, i quali hanno l'uguale potenza ad effettuare i medesimi diritti, ma una volta concretati, devono esercitarli con uguale inviolabilità.

II.

Però questa uguaglianza degli stati è nella disposizione, è nelle loro facoltà fondamentali, perchè sulla base di questa uguaglianza possono sorgere disuguaglianze concrete, che, senza distruggere l'uguaglianza di tipo, portano differenze modali. Di fatti, sebbene ogni popolo possegga in potenza tutti i diritti, pure ne traduce in atto solamente una parte; quindi ogni stato può avere in concreto diritti che non hanno quegli altri popoli che non hanno dato alle loro facoltà uguale sviluppo, o non li hanno esercitato sopra i medesimi obbietti, o non si sono trovati nelle stesse condizioni. Perlochè gli stati possono più o meno estendere i loro territorii, collocarsi sotto un cielo clemente o giacere in un clima ghiacciato, procurarsi un territorio ferace o steppe ingrate ed infeconde: possono più o meno sviluppare la loro potenza, la loro ricchezza, la loro industria, il loro commercio, la loro navigazione, la loro intelligenza, le loro forze; e quindi possono essere più o meno potenti, più o meno ricchi, più o meno industri, intelligenti e simili; e perciò hanno diritto ad essere mantenuti in queste disuguaglianze modali che sono derivate dalla loro attività disugualmente esternata o dalla differente posizione in cui si sono tro-

vati per concretare i diritti che avevano dapprima in potenza. Ma queste disuguaglianze sul grado di sviluppo delle loro facoltà non distruggono la loro uguaglianza tipica, anzi la confermano; perchè il disuguale esercizio dei diritti primitivi non porta ineguaglianza dei medesimi. Se uno stato si procaccia ed accumula maggiori ricchezze di un altro, se aumenta i suoi mezzi guerreschi, mentre un altro li diminuisce; se estende il suo territorio, quando un' altra nazione lo restringe, è ben naturale che egli abbia diritto ad essere più ricco, più potente, più vasto, più popolato; perchè se a cose uguali si aggiungono cose disuguali, ciò che ne risulta è disuguale. E siccome la disparità sopravenuta nulla toglie all'uguaglianza primitiva, per essere questa mantenuta intatta, è mestieri rispettare le disuguaglianze aggiunte; perlochè ben disse il Cousin affermando che la vera uguaglianza consiste nel trattare disugualmente esseri ineguali. La disuguaglianza modale fra gli stati non è il prodotto dell' umano arbitrio, che contrariando la primitiva; uguaglianza, crea differenze antinaturali; perchè le disuguaglianze fra gli uomini risultano dalla stessa natura umana, la quale se da una parte presenta tutti gli uomini con lo stesso tipo, dall'altra li appalesa con indefinite ed accidentali disuguaglianze; e perciò se gli uomini hanno gli stessi diritti fondamentali, astrattamente considerati, in concreto differiscono; perchè è necessità naturale che possono più o meno estendere la loro attività, e hanno facoltà di concretarne una parte, anzichè un'altra, e tal fiata per esterne e casuali influenze è loro concesso attuare taluni diritti che altri non possono. Da ciò segue che la disuguaglianza modale si fonda come l'uguaglianza sulla umana natura, e non nel fatto umano come taluni pubblicisti pretesero, dicendo che gli esseri morali sono per natura uguali, e le disuguaglianze furono introdotte dall' umano arbitrio mediante il contratto sociale; e giungendo alle estreme, ma logiche conseguenze di tale principio, vennero agli errori del

comunismo e del socialismo oggi generalmente riconosciuti.

Le disuguaglianze modali degli stati sono un fatto naturale; perchè, come si è detto, sono una realtà di natura: sono essenziali, perchè supreme necessità dell'umana natura che ammette la identità di tipo e la possibile dissomiglianza fra gl' individui della stessa specie; quindi ammettere le disuguaglianze come accidentali, accessorie, eventuali, è sconoscere la natura umana. Le disuguaglianze sono accidentali solamente nel senso che possono manifestarsi or con taluni caratteri or con altri; ma è nell'assenza della natura umana la possibilità a nascere disuguaglianze. Le disuguaglianze sono anche di ragione, perchè fondate nella suprema ragione di Dio che cosiffattamente costituì l' umana natura, presentandola nel nesso armonico della medesimezza di tipo e delle differenze modali nel fine che l'uno e le altre congiuntamente concorrano all' attuazione della legge morale; la quale offre agli uomini ed agli stati uguali tipicamente e disuguali in concreto mezzo di conseguire il loro fine e di attuare l'ordine morale.

Essendo l'uguaglianza tipica e la disuguaglianza modale un fatto di natura, e fondandosi la prima nell' identità di tipo, e la seconda nelle disuguaglianze modali che possono esistere fra gli stati, segue essere erroneo il chiamarle uguaglianza di diritto e disuguaglianza di fatto; perchè tanto l'una quanto l'altra sono di ragione e di diritto, perchè risultano da una necessità naturale, e sono altresì di fatto, perchè esistono realmente nell'umana natura.

L'uguaglianza tipica e la disuguaglianza modale stanno in armonia; perchè l' una accenna al pari titolo che hanno gli stati ad attuare in concreto quei diritti a loro possibili come effetto delle differenti disposizioni in cui possono trovarsi e della diversa attività che esercitano nelle loro relazioni, ed alla pari inviolabilità dei diritti acquisiti; l'altra mira a questa differente posizione in cui possano ritrovarsi, ed alla disuguale attività che possano manifestare,

donde la disuguaglianza in concreto dei loro diritti deriva.

III.

La ineguaglianza concreta degli stati può aver luogo per la differente ricchezza, civiltà e potenza in cui possono trovarsi, e per indefinite cagioni che possono fra loro portare una differenza più o meno sensibile.

Questa disuguaglianza degli stati può anche aver luogo nel grado in cui sono trattati nelle loro scambievoli relazioni, e quindi le gli stati possono occupare un posto più o meno elevato in dignità, secondo il grado di onore in cui sono tenuti nel mondo diplomatico. Da' ciò derivano una moltitudine di leggi convenzionali e consuetudinarie che formano il cosidetto cerimoniale straniero, per il quale a taluni stati sono attribuiti onori più elevati che ad altri si negano negli incontri e negli scritti internazionali.

Questo disuguale trattamento non distrugge l'uguaglianza tipica degli stati, ma la conferma, perchè è sulla medesima che nascono queste disuguali onorificenze derivate dal vario grado di dignità in cui sono saliti. Ed alla stessa guisa dei privati, fra i quali il pubblico rispetto verso i cittadini differisce secondo il grado sociale da loro occupato, così fra gli stati variano gli onori da tributarsi scambievolmente secondo il grado politico più o meno elevato in cui possono essere collocati. Se non che, le onorificenze agli stati devolute hanno una più alta importanza, attese le persone giuridiche a cui si riferiscono, per le quali il mantenere in alto la propria dignità può non di rado influire sulla loro esistenza, o almeno sul loro miglioramento. L'insieme delle leggi e dei regolamenti relativi alle onorificenze ed ai varii gradi di dignità attribuiti alle nazioni formano il cerimoniale straniero, oggetto tal fiata di molte controversie. Quantunque il cerimo-

niale straniero sia stato introdotto principalmente dall'uso, pure le nazioni civili spesso l'osservano più scrupolosamente dei trattati i più solenni; quindi non può farsi a meno di tenerne parola in un'opera di diritto internazionale, ove non solo la parte razionale del diritto, ma anche quella storica deve essere esposta.

Il cerimoniale straniero si osserva ordinariamente negli incontri dei capi degli stati, dei ministri, di coloro che li rappresentano, nelle visite solenni, nelle occasioni di cerimonie, negli atti pubblici di ogni genere, nella firma dei trattati internazionali, negli incontri in mare di legni da guerra e mercantili, e in tutte le occasioni in cui possono incontrarsi rappresentanti di stati stranieri.

Il cerimoniale straniero ha esistenza pei trattati e per le consuetudini internazionali; e se si volesse indagare il fondamento razionale, non altro potrebbe dirsi che variando gli stati nella loro dignità, devono essere trattati con segni onorifici a tale dignità corrispondenti. Ma quali stati devono occupare i posti più elevati, quali gli inferiori? Ciò sarà esaminato nei seguenti paragrafi.

IV.

Gli onori più elevati, che possano tributarsi agli stati sono gli onori reali (*honores regii*); perlochè nacque la distinzione degli stati in due classi, quelli cioè ai quali sono attribuiti tali onori, e quelli che ne son privi. Quantunque questi onori sembrino annessi alla dignità reale o imperiale, difatti li hanno goduto e li godono tutti gl'imperi ed i regni di Europa, pure in omaggio al principio che qualunque prerogativa che si attribuisca agli stati non dipende dalla forma di governo, ed appartiene alla nazione e non al capo della medesima, tali onori sono stati dati del pari alle repubbliche. In effetti la repubblica di Venezia, le provincie unite dei Paesi-Bassi, la lega elvetica, l'Inghilterra sotto il protettorato

di Cromwell, la Confederazione Germanica godevano di tali onori, e la prima republica francese non sdegnò pretendere che fossero a suo riguardo mantenuti gli stessi onori che godeva la Francia monarchica; come del pari gli Stati Uniti di America godono degli onori reali.

Il godimento degli onori reali dà agli stati che li possiedono il diritto di precedenza sugli altri che ne son privi, la facoltà di potere inviare agenti diplomatici di prima classe e il diritto di usare titoli ed armi reali.

Gli stati differiscono in quanto ai titoli di cui sono rivestiti. Ma il diritto di attribuire titoli ed onori più o meno elevati allo stato ed al capo del medesimo appartiene esclusivamente alla nazione; quindi il potere altra volta esercitato dagli imperatori romani, poscia da quelli di Alemagna ed infine dai pontefici di conferire tale dignità agli stati era lesivo all'autonomia dei medesimi, e con ragione è oggi respinto dalla odierna civiltà.

I titoli e gli onori che la nazione attribuisce a se medesima esistono giuridicamente senza bisogno di straniero riconoscimento. Non pertanto gli stati non hanno nessuna obbligazione giuridica a tributare determinati onori e titoli allo stato che se li ha attribuiti, perlochè resterebbero inefficaci senza l'adesione delle altre nazioni, le quali potrebbero essere obbligate a praticare verso ogni stato gli onori e titoli dal medesimo per se stabiliti, dal momento che con apposita convenzione internazionale il consentissero. Da ciò la conseguenza che il riconoscimento straniero non è necessario per la giuridica esistenza dei titoli, ma è utile per obbligare gli altri stati a tributarli. In effetti la Prussia diè a Federico I nel 1701 il titolo di re che dapprima fu riconosciuto dal solo imperatore di Alemagna e poscia dagli altri principi di Europa. Il titolo d'imperatore di tutte le Russie che fu assunto da Pietro il Grande nel 1701, fu riconosciuto dalla Prussia, dalle Provincie-Unite e della Svezia nel 1723, dalla Danimarca

nel 1732, dalla Turchia nel 1739, dall'imperatore di Alemagna nel 1745, dalla Confederazione Germanica nel 1746, dalla Spagna nel 1759, dalla Polonia nel 1764, dalla Francia nel 1745, dalla Gran Bretagna nel 1732. Il titolo d'imperatore dei Francesi adottato da Napoleone I nel 1804 fu riconosciuto dall'Europa intiera eccettuata la Gran Brettagna. Quello d'Imperatore d'Austria, stabilito nel 1806 dopo lo scioglimento della Confederazione Germanica, fu egualmente riconosciuto da tutte le potenze europee. Il titolo di re d'Italia attribuito dal suffragio universale del popolo italiano a Vittorio Emanuele II, è oggi riconosciuto da tutte le nazioni; come altresì quello d'Imperatore di Alemagna, assunto dal re di Prussia nel 1870, fu riconosciuto da tutto il mondo civile.

Il titolo più elevato è quello d'imperatore, portato dapprima dagli imperatori romani, poscia da quelli di Bisanzio, da quelli romani germanici. Oggi molti stati hanno tal titolo attribuito al loro sovrano, come la Prussia, l'Austria, il Brasile, l'Alemagna. Dopo quello d'imperatore il titolo più eminente è quello di re. La differenza tra il titolo d'imperatore e quello di re è piuttosto nominale che reale, perchè in fatto l'uno e l'altro ottengono la stessa considerazione. Il titolo di maestà che dapprima era riserbato agl'imperatori solamente, oggi è attribuito anche ai re. I sultani di Costantinopoli, quantunque nel passato erano disignati col titolo di altezza, hanno negli ultimi tempi assunto il titoli di imperatore e di maestà. Ai principi ed alle principesse imperiali e reali si dà il titolo di altezza imperiale o reale. Altezza si dice pure ai duchi e principi sovrani. Al Papa si dice Santità. Questo titolo è oggi puramente religioso, non avendo più il pontefice alcuna sovranità politica. Il papa conferisce i titoli religiosi come quello di cristianissimo, fedelissimo, cattolico e simili, i quali accennando a rapporti di pura religione, non possono essere oggetto del diritto, attesa la separazione della chiesa dallo stato. Come altresì dovrebbero essere aboliti quei titoli pei

quali i principi pretendono di regnare in paesi lontanissimi, che da molti secoli stanno da loro indipendenti, o non furono mai a loro soggetti, e per la loro posizione politica è impossibile che vi cadano in avvenire, come per esempio il titolo di re di Gerusalemme e simili.

V.

Gli stati che sono in grado più o meno elevato hanno il diritto di occupare il posto più onorevole negli incontri personali dei sovrani o dei ministri che li rappresentano, nelle occasioni di cerimonie pubbliche, di riunioni solenni, nei congressi e negli atti publici e sopra tutto nella firma dei trattati, il che costituisce il diritto di precedenza.

Relativamente al diritto di precedenza molte quistioni si sono levate, che spesso hanno sin anco fatto spargere del sangue, come avvenne in Londra nel 1661 fra gli ambasciatori di Francia e di Spagna, frai quali surse controversia per chi doveva cedere il passo; e parecchie persone del loro seguito, venuti in collisione, vi perdettero la vita. La storia ricorda curiosi aneddoti per le pretensioni dei re di Francia, di Spagna e l'imperatore di Russia, i quali reclamavano positivamente la precedenza sui re d'Inghilterra, di Danimarca e di Svezia, al che mai questi stati vollero consentire. Ed è ridicolo l'accaduto fra l'ambasciatore di Luigi XIV e quello di Spagna che incontratisi sul ponte di Praga, vi rimasero un giorno intero per essere disposti a cedersi scambievolmente il passo.

Le quistioni di precedenza oggi non hanno più l'importanza di un tempo, ma sotto il punto di vista istorico conservano ancora il loro valore. Nel passato erano frequentemente decise dai pontefici, i quali credevano avere tale prerogativa per potere esercitare valida influenza sugli stati europei, mostrando la loro parzialità ora in favore di una potenza, ora in pro di un'altra, secondochè meglio li

consigliavano i loro interessi. Tuttavia questa prerogativa sin da molto tempo non è più riconosciuta nei pontefici, ed ogni stato ha invocato le ragioni più favorevoli per attribuire a se la precedenza sugli altri. Taluni stati hanno allegato la data della loro indipendenza, quasichè uno stato che per lungo tempo sia stato schiavo di un altro non abbia gli uguali diritti degli altri. Nè poi la storia offre sempre date precise per determinare l'epoca in cui un popolo abbia conquistata la sua autonomia esterna; e se può provarsi per una provincia, può non esser certo per un'altra; e perciò nascerebbero un'infinità di quistioni oltre la strana conseguenza che uno stato di prim'ordine che abbia acquistato la sua indipendenza dopo un altro di ultimo ordine dovrebbe cedergli il passo.

Taluni si sono fondati sulla antichità delle famiglie regnanti o sul numero o lo splendore delle corone riunite in una sola testa. Questo sistema, oltre allo inciampare nelle astruse quistioni di genealogia, non offre una norma per gli stati che non si reggono a monarchia; e d'altronde è oggi noto che la grandezza delle nazioni non dipende dal grado più o meno elevato della casa regnante, e molto meno dalla sua antichità o dal numero delle corone che in lei risiedono, ma dalla gloria e splendore della nazione medesima. Nè la forma di governo adottata da uno stato può esercitare alcuna influenza; perchè, sia monarchia, aristocrazia o democrazia, la nazione è sempre la stessa; oltrecchè nascerebbe la disgustosa conseguenza che un piccolo stato monarchico, dovrebbe avere la precedenza sopra una grande republica, ed il grado degli stati dovrebbe cangiare con la loro forma di governo; quindi le preferenze altra volta stabilite in favore delle monarchie erano in violazione del diritto delle genti, in faccia del quale uno stato non cambia di gradi onorifici, sia governato da un monarca o dal popolo. Questa verità, che si tentò altra volta sconoscere, in fatto era in buona parte attuata, perchè anche nell'epoca

in cui si voleva attribuire la precedenza alle monarchie, varie repubbliche pretesero ed ottennero gli stessi onori.

Molto meno può recare influenza nel determinare il diritto di precedenza i servigii resi alla cristianità ed alla religione, o l'epoca più o meno antica, in cui uno stato si sia convertito alla religione cattolica; perchè gli stati restano estranei alla religione professata dai loro sudditi, essendo oggi generalmente proclamata la indipendenza e la separazione della chiesa dallo stato. D'altronde sempre ha vigore il principio che l'importanza delle nazioni non varia per la religione professata dai cittadini che le compongono e per i favori resi in pro del capo di qualunque religione. È poi assai risibile che i titoli che aver possono i principi debbano influire nel determinare il grado di precedenza: i titoli li dà la nazione, quindi ogni stato potrebbe attribuirsi i più elevâti per ottenere questa precedenza; gli altri farebbero altrettanto, in modo che tutti avrebbero i più alti gradi; e quindi resterebbe indecisa la quistione di precedenza. Infine deve stare fermo il principio che la nazione esiste per se stessa, ed il grado onorifico a lei spettante non può, nè deve dipendere da circostanze accidentali ed esteriori che per nulla influiscono sulla sua reale esistenza.

Le dispute sulla precedenza delle nazioni sono state così vive che non di rado si è tentato mettervi un fine collo stabilire il vario grado di dignità degli stati. In effetti Giulio II con la bolla del 1504, stabiliva così l'ordine di precedenza degli stati: l'imperatore di Allemagna, il re dei Romani, erede designato dell'impero, i re di Francia, di Spagna, di Aragona, di Portogallo, d'Inghilterra, di Sicilia, di Svezia, di Ungheria, di Navarra, di Cipro, di Boemia, di Polonia, di Danimarca. Dopo gli stati monarchici erano chiamate la repubblica di Venezia, la Confederazione elvetica, il duca di Brettagna, l'elettore Palatino, l'elettore di Sassonia, l'elettore di Brademburgo, l'arciduca d'Austria, il duca di Savoia, il gran

duca di Firenze, il duca di Milano, quello di Baviera e quello di Lorena. Della Russia non si teneva parola, perchè allora non faceva parte delle potenze europee.

Il diritto di precedenza fra i sovrani è stato spesso oggetto di varie convenzioni internazionali (1); ma nessun trattato generale è stato consentito fra le nazioni che lo definisse con accordo generale, ed ordinariamente è regolato dagli usi internazionali.

A Vienna si tentò porre un termine alle quistioni di precedenza col cercare di classificare i varii stati europei, per determinarne con un positivo regolamento il loro grado diplomatico. La commissione all'uopo nominata il 10 dicembre 1814 dagli agenti diplomatici delle otto potenze firmatarie del trattato di Parigi stabilì il grado dei varii stati di Europa in tre classi; ma il suo progetto avendo sollevato molte quistioni nella discussione del 15 febbrajo 1815, fu respinto, e la quistione aggiornata a tempo indeterminato, limitandosi esclusivamente a stabilire l'ordine dei rispettivi agenti diplomatici con apposito regolamento, al quale si fecero delle aggiunte nelle conferenze di Aquisgrana del 1818, di cui parlerò in appresso, trattando degli agenti diplomatici.

Oggi si ammette l'uguaglianza di grado diplomatico fra gli stati. Non pertanto i sovrani che godono degli onori reali, senza che siano teste coronate, cedono il passo agl'imperatori ed ai re; dopo di essi vengono i sovrani che non godono degli onori reali, ed infine gli stati semi sovrani. Non è mestieri il dire che gli stati i quali si trovano sotto la sovranità o sotto protezione di un altro stato vengono dopo dello stato da cui dipendono, semprechè il protettorato diminuisca la sovranità nello stato protetto. Laddove poi vi siano altri interessi riguardanti altri stati, il loro grado è determinato da altre conside-

(1) V. Le Baron Charles Martens, *Guide diplomatique*, § 68, *De la préséance et du rang respectif des souverains.*

razioni, e possono talvolta stati semi-sovrani, come è avvenuto per gli elettori sotto l'antica costituzione germanica, prendere il passo sopra altri stati che non godono gli onori reali. Le potenze cattoliche accordano al pontefice la precedenza; ma non così la Russia e gli stati protestanti che nel papa vedono solamente il vescovo di Roma, ed un re dello stato romano. Ma essendo oggi il pontefice cessato di essere un principe temporale, tutte le onorificenze che vogliano tributarglisi non hanno più un aspetto politico, ma una mera deferenza religiosa esternata con forme diplomatiche. Le repubbliche del medio evo ed anche in epoche posteriori, quantunque godevano spesso gli onori reali, erano considerate di un grado inferiore agli stati sui quali regnava una testa coronata; perlochè le Provincie unite, Venezia e la Svizzera accordavano la precedenza agli imperatori, ai re regnanti, e la ricusavano ad altri principi che non godevano degli onori reali. Però tali quistioni furono in seguito decise piuttosto dalla potenza delle nazioni, anzichè dalla forma del loro governo. In effetti l'Inghilterra, sotto il protettorato di Cromwell, e la repubblica francese fecero valere sugli altri stati il diritto di precedenza che era stato esercitato dai loro monarchi, e mantennero, e fecero osservare dagli altri stati a loro riguardo l'istesso cerimoniale e la medesima etichetta osservata precedentemente sotto i loro re, in omaggio al principio che il grado delle nazioni non muta per il cangiare della forma di governo. Questo vero è oggi generalmente riconosciuto, e monarchia e repubblica che sia uno stato, ha diritto ai medesimi onori; perchè i segni di dignità spettano alla nazione e non al principe, e la nazione esiste sempre, e, ancor quando non sia un monarcato, ha diritto a ripetere le stesse onorificenze.

Nei tempi moderni per togliere ogni quistione si è ricorso a diversi espedienti, massime nella firma dei trattati, mercè i quali si è lasciata intatta la quistione di precedenza. In effetti si è dichiarato,

pria di determinare il grado, che qualunque esso sia, lascia impregiudicato l'ordine rispettivo delle nazioni, oppure si sono sorteggiati i nomi degli stati che hanno occupato i posti più elevati. Talvolta si è ricorso all'*Alternato*, mercè il quale si sono occupati i posti più distinti vicendevolmente or da taluni stati or da tal altri, in modo che tutti sono stati collocati alternativamente nei migliori posti e nei più infimi. In fine si è usato un altro mezzo, cioè che nei diversi esemplari dei trattati ciascuna delle nazioni contraenti ha occupato a sua volta il primo posto; oppure si è adattato l'ordine dell'alfabeto francese per stabilire il posto delle firme.

È al certo deplorevole l'importanza che si assegna dai diplomatici alla quistione di precedenza, ed è a sperarsi che in avvenire cessi di suscitare l'interesse che ispira nei tempi attuali. Tuttavia, se dovessi risolvere la quistione, non potrei stabilire un titolo esclusivo per determinare a chi appartenga il primo posto. Certamente devono essere tenute presenti varie ragioni: l'estensione del territorio, il numero degli abitanti di uno stato, le forze marittime e continentali di cui dispone, il grado di civiltà in cui si trova, l'influenza che esercita nelle relazioni diplomatiche del mondo civile, la sua posizione topografica e climatologica, la sua ricchezza e l'ubertosità dei suoi campi, le sue gesta e le sue glorie, e cento altre ragioni che è difficile esporre, esaminare e determinare singolarmente; ma che si offrono nel loro complesso determinabili da uno sguardo intelligente, e possono veramente essere ragioni di priorità fra le nazioni.

VI.

L'uguaglianza delle nazioni porterebbe che ogni stato nei rapporti internazionali avrebbe il diritto di usare il proprio idioma. Cionulladimeno, tornando di comune vantaggio l'usare una lingua unica, fu dapprima adoperata quella latina, poscia, nello scor-

cio del secolo decimoquinto, nell'epoca della preponderanza della Spagna, si scriveva nelle corrispondenze diplomatiche in idioma spagnuolo; ma a cominciare dai tempi di Luigi XIV, che alla preponderanza di casa d'Austria fu sostituita quella della Francia, si è usata la lingua francese, la quale nel tempo attuale è il linguaggio diplomatico degli stati. Per le nazioni in cui non è solito usarsi questa lingua, suolsi al testo francese unire la versione nella lingua dello stato a cui si scrive. Se poi il trattato ha luogo fra stati che favellano il medesimo idioma, è ben naturale che usino questo invece del francese nei loro documenti internazionali.

Non di meno è da notare che non esiste alcun dovere di usare una lingua invece di un'altra; ed è piuttosto una ragione di convenienza, anzichè di diritto, l'uso di una lingua che sia di conoscenza più comune.

VII.

Il cerimoniale fra le nazioni si osserva anche in mare fra le nazioni, e dicesi *cerimoniale marittimo*. Sotto questa espressione si intendono le regole relative ai saluti e controsaluti che i legni da guerra appartenenti alle varie nazioni si rendono scambievolmente, e quelli che tributar si devono agli stati stranieri, passando vicino le loro fortezze marittime o entrando ed uscendo dai porti stranieri o ivi dimorando; ed i saluti che le navi mercantili fanno ai legni da guerra.

Il saluto ha luogo in varii modi:

1.° Col piegare, ammainare, togliere o abbassare la bandiera. Questo saluto usitato in altri tempi, è oggi generalmente abolito; perchè le nazioni riguardano come umiliante l'abbassamento delle proprie insegne, e si serra a mezzo albero la bandiera solamente in caso di lutto, o di pericolo per chiamare soccorso;

2.° Con l'arborare e far sventolare la bandiera;

3.° Con l'ammainare le vele alte o col serrare la bandiera all'albero di perrocchetto.

4.° Col fermarsi del vascello e con l'invio di uno o parecchi ufficiali al naviglio che si vuol salutare.

5.° Col saluto della voce, ripetuto a parecchie riprese e a numero ineguale.

6.° Con salve di moschetteria.

7.° Collo sparo del cannone tirato a colpi impari, quantunque la Svezia saluti con colpi di cannone in numero pari. Sebbene taluni stati qualche volta lo oltrepassino, il numero più considerevole è di ventun colpi di cannone. Per gli Stati Uniti la salva nazionale consiste in tanti colpi di cannone per quanti stati compongono la confederazione; il saluto personale del presidente è di ventun colpi, quello del vice presidente di diciasette. Il saluto col cannone è il più usitato nei tempi attuali, e sembra quasi più naturale ai colossi nuotanti che lo esercitano, perchè più maestoso: gli altri saluti si fanno piuttosto per cortesia. Al saluto è ben naturale che corrisponda il contra-saluto nella stessa forma con cui fu fatto il saluto, e spesso colpo per colpo.

Dispute accanite ed animatissime si mossero fra gli stati in ordine a chi per il primo dovea salutare nel secolo XVII, allorchè si levò la controversia sulla libertà dei grandi mari; perchè gli stati che pretendevano essere sovrani dei medesimi, credevano che il loro diritto era riconosciuto mercè il saluto che secondo le loro pretese le navi straniere avrebbero alle proprie dovuto rendere incontrandoli nei proprii mari. In effetti l'Inghilterra pretese il saluto nei mari che con immensa albagia nominava brittanici, al che non volevano consentire le altre nazioni; anzi Filippo II proibì ai suoi sudditi ed alla sua flotta di tributarlo, e se vi fossero stati astretti dalla forza, dovevano difendersi e farsi piuttosto colare a fondo, anzichè cedere. La Francia seguì la stessa condotta, ed i suoi storici biasimano Sully, che recandosi a Londra come ambasciatore francese, si arrese a far piegare la bandiera nazio-

nale innanzi un bastimento inglese. Questo incidente diè origine ad una lunga discussione diplomatica fra la Gran Brettagna e la Francia, la quale ebbe momentaneamente termine con istruzioni date dal re d'Inghilterra alla sua flotta, mercè le quali fu ingiunto di evitare i bastimenti francesi, e nel caso che non potessero schivarne l'incontro, doveano salutarsi contemporaneamente, o non salutarsi affatto. Un ordine conforme fu dato da Luigi XIV agli ammiragli francesi relativamente ai legni inglesi.

Però malgrado il desiderio di evitarsi scambievolmente, spesso avveniva che s'incontrassero le due flotte; e sin quando erano di forze e di grado uguale, il saluto contemporaneo evitava ogni contesa; ma quando mancava questa uguaglianza, il più forte costringeva al saluto il più debole; perlochè frequenti atti ostili si verificavano in piena pace fra i bastimenti da guerra pertinenti ai due stati. Luigi XIV volendo uscire da questa pericolosa precarietà, nel 15 aprile 1689 emanava un' ordinanza colla quale ingiungea agli ammiragli francesi di esigere il saluto da qualunque bastimento di guerra straniero di grado eguale, in qualunque mare l' avessero incontrato, senza eccettuarne l'Inghilterra. Questa pretensione fu una delle ragioni per cui Guglielmo III di Inghilterra dichiarò la guerra alla Francia che ebbe termine colla pace di Ryswyck.

Nondimeno le nazioni più deboli piegavano la cervice alla potenza brittanica, che abusando della sua forza, talvolta le provocava insolentemente per ottenere il saluto. In effetti nell'epoca in cui l'Olanda aumentava visibilmente la sua navigazione mercantile, l'Inghilterra, che ne ingelosiva, per abbassarla, pretese il saluto; e spediva piccoli legni ad incontrare la flotta olandese per esigere un saluto umiliante. Ed avendo nel 1671 un piccolo yacht inglese, denominato *Merlin*, incontrato la flotta olondese, forte di quarantasei fregate, dieci avvisi e sei brulotti presso le bocche dell' Escaut, comandata dal capo ammiraglio Ruiter, che aveva sotto i suoi ordini i luogotenenti

ammiragli Bunckert e De Ghent, il *Merlin* uscendo dalla Mosa, e traversando la flotta olandese, scambiò un saluto col cannone coll'ammiraglio Ghent; e non avendo questo abbassata la bandiera, il yacht gli trasse varii colpi di cannone a palla, ai quali gli Olandesi credendo viltà battersi con un piccolo legno, non risposero; ed il yacht salpò per in Inghilterra. Qui giunto, il capitano fu messo nella torre di Londra, perchè non aveva seguitato il fuoco, del quale doveva cessare quando sarebbe stato colato a fondo; e l'Inghilterra chiese all'Olanda riparazione dell'insulto ricevuto per il saluto mancato. A ciò essendosi l'Olanda negata, l'Inghilterra le dichiarò la guerra, alla quale l'Olanda non potendo resistere, perchè più debole, dovette consentire con apposito trattato, alle più esagerate e superbe pretese inglesi. Però l'illustre pubblicista olandese Bynkershoekio che viveva in quell'epoca, dice: gli Olandesi soddisfatti dell'uso del mare, da cui la loro ricchezza traevano, non curarono le strane ambizioni inglesi.

Anche la Francia e la Spagna ebbero simili pretensioni per il saluto verso le potenze minori nei mari che dichiararono soggetti alla loro sovranità. Però essendo stata in seguito decisa la quistione della sovranità dei mari in favore della civiltà, che proclamò definitivamente la libertà degli oceani, per servire alla libera navigazione di tutti i popoli, la controversia relativa al cerimoniale marittimo cessò di avere l'importanza di una volta, restando una quistione di puro cerimoniale. Difatti fu abolito il saluto dello abbassamento della bandiera come umiliante, e rimasto solamente quello del cannone. Nel 1721 la Russia e la Svezia consentirono un trattato col quale fu stabilita una perfetta eguaglianza nel saluto. Solamente i bastimenti degli stati monarchici prendevano il saluto, quando giungevano nei porti delle repubbliche; ma queste pretese furono tosto abbandonate, meno dalla sola Inghilterra, che seguitò a volere esercitare la sua superiorità contro l'Olanda.

Per evitare le quistioni di saluto alcuni stati stipula-

rono la diffinitiva abolizione del medesimo nei grandi mari, che non appartengono a nessuno, ed in quelli territoriali di una terza potenza. Ciò fu convenuto nel trattato della Francia con la Russia del 1787, e fu ammesso del pari nelle convenzioni poco dopo avvenute tra la Russia, la Svezia e la Danimarca; tra la Russia ed il regno delle Due Sicilie; come altresì gli stessi principii furono ricevuti nel trattato che la Russia firmò nel 1798 col Portogallo, in quello del 1827 tra l'Inghilterra ed il Brasile ed in tutti gli altri avvenuti con le altre potenze. In alto mare restò tutto al più un debito di cortesia, limitando il dovere del cerimoniale solamente nei mari sottoposti alla giurisdizione degli stati.

Le regole concernenti il cerimoniale marittimo scaturiscono dai trattati e dagli usi internazionali, che non cessano di avere la loro importanza, e possono ridursi ai seguenti:

Ogni nazione ha il diritto di stabilire il cerimoniale da osservarsi dai suoi vascelli fra loro e verso gli stranieri tanto in pieno mare, quanto dentro i suoi limiti marittimi. Alla nazione appartiene del pari stabilire il cerimoniale da praticare dagli stranieri verso i suoi vascelli e le sue fortezze e degli stranieri tra loro dentro le acque che costituiscono il suo territorio marittimo, purchè non prescriva come saluti segni umilianti. In conseguenza di ciò le navi da guerra straniere passando vicino una fortezza o una piazza marittima, o entrando in un porto e uscendone danno il segno del saluto, al quale succede il contra-saluto corrispondente dal luogo a cui è diretto il saluto.

Nelle acque territoriali di una terza potenza le navi straniere, che si incontrano, non sono obbligate a salutarsi, ma i vascelli della potenza dominante su quelle acque hanno diritto ad esigere il saluto dai legni esteri.

In pieno mare non è obbligo di saluto, ed è questo frai bastimenti che s'incontrano, un segno di semplice cortesia, relativamente al quale non èvvi

alcuna prevalenza fra gli stati che lo esercitano; e solamente appartiene a salutar per la prima a quella squadra o legno di guerra che è di grado inferiore. Di guisachè una squadra ausiliaria saluta una squadra principale, e fra le navi, quella di grado inferiore saluta la altra superiore. Se sono di grado eguale il debito di salutare prima appartiene a quella che cammina sottovento.

Il vascello portante la bandiera di ammiraglio riceve il saluto per il primo. I legni mercantili poi salutano i primi i legni da guerra, ammainando le vele o piegando la bandiera, e qualche volta a colpi di cannone. Possono dispensarsi di tali formalità, quando camminano a piene vele.

Non di rado avviene che navi da guerra appartenenti a diverse nazioni si trovino nel medesimo ancoraggio; in questo caso, allorchè i comandanti hanno lo stesso grado, l'ultimo arrivato deve per il primo fare il saluto, che gli è reso colpo per colpo. Come altresì, trovandosi legni di differenti nazioni in rade straniere, è regola di cortesia che il comandante che trovasi ancorato mandi a complimentare il nuovo arrivato. Compita questa prima formalità, lo scambio delle visite personali ha luogo secondo il grado ufficiale.

È uso di dare il saluto per il primo anche da una fortezza ad un vascello che portasse un sovrano, un principe di sangue reale o un ambasciatore straniero.

In fine è costume che le navi straniere piglino parte al lutto ed alle allegrezze degli stati nel porto dei quali trovansi ancorati, ed a quelle dei legni stranieri che trovansi nello stesso ancoraggio, e manifestino i segni di partecipare alle gioie nazionali dello stato estero col pavesamento di bandiere e con altre formalità stabilite dagli usi internazionali. E qui non mancano altre quistioni relative all'ordine con cui devono essere collocate le bandiere, pei quali gli stati hanno regolamenti speciali che governano questa materia, ed ordinariamente si stabi-

lisce con precedenza l'accordo frai varii comandanti dei legni stranieri, ed il capitano del porto in cui trovansi ancorati. L'ordine del pavesamento delle bandiere è spesso determinato secondo il grado dei legni esteri e l'epoca del loro arrivo nel porto straniero.

Non per tanto i legni esteri, per non compromettere la loro neutralità, si astengono dal prender parte a quelle allegrezze dello stato straniero, derivate da una vittoria riportata dal medesimo contro un altro stato. Molto meno poi manifestano segni di compiacenza nel caso in cui la vittoria recasse a loro danno, perchè riportata contro una nazione amica o contro il proprio stato, o pure si riferisse ad un avvenimento che in un modo qualunque possa colpire il sentimento nazionale dei propri cittadini o del loro governo. Talvolta per non far marcare l'astensione al partecipare ai lutti od alle gioie nazionali del porto in cui un legno trovasi ancorato, si allontana per il tempo in cui ha luogo la dimostrazione nazionale.

Nelle feste nazionali che hanno luogo a terra, i comandanti possono trovarsi nel caso di sbarcare coi loro stati maggiori e partecipare alle medesime insieme agli altri comadanti stranieri. In siffatte riunioni si osserva il principio di uguaglianza e la precedenza è regolata dalla gerarchia dei gradi.

Il cerimoniale marittimo ridotto nei limiti sopra espressi non è più un segno di dominio o di sottomissione, ma uno scambio di cortesie diretto allo scopo di mantenere saldi i vincoli di amicizia fra gli stati.

CAPITOLO TERZO

Del diritto alla propria conservazione.

—

SOMMARIO

I. Gli stati hanno diritto alla propria conservazione. — II. Diritto alla indissolubilità del territorio e del legame nazionale. — III. Diritto di sicurezza e di mezzi difensivi, eserciti, armi, fortezze. — IV. Diritto di alleanza. — V. Diritto di accrescere la potenza degli stati.

I.

Ogni essere animato sottostà a leggi determinate dalla sua natura per le quali tende alla propria conservazione. L'uomo è dall'istinto spronato a mantenere integro il suo corpo ed il suo spirito, e la ragione lo convince del pari della giustizia ed utilità che deriva dal mettere tutto in opera per mantenersi intatto, fisicamente e moralmente. E poichè il conservare sè medesimo è condizione essenziale della sua esistenza e della sua personalità giuridica, sorge naturale la conseguenza che egli ha diritto alla propria conservazione. E siccome gli stati risultano dalla riunione di varii uomini, hanno gli stessi diritti, collettivamente considerati, che si appartengono ai singoli individui; quindi hanno essi del pari diritto alla propria conservazione, e ad adoperare tutti i mezzi necessarii per mantenere integra la loro esistenza tanto fisicamente, quanto moralmente.

Il diritto alla propria conservazione non si limita a mantenere gli esseri fisico-morale nello stato in cui si trovano, perchè gli uomini e per conseguenza gli stati sono essenzialmente perfettibili, e tendono non solo a mantenere il grado di ben essere in cui si trovano, ma hanno in mira a migliorarlo senza

posa; quindi sotto questo aspetto nell'idea di conservazione va inclusa quella di perfezionamento; molto più che essendo la perfettibilità connaturale all'umana indole, l'uomo, per conservarsi, ha bisogno anche di perfezionarsi.

Essendo gli stati esseri fisico-morali, hanno diritto a conservarsi sì fisicamente che moralmente, e quindi hanno facoltà di ottenere tutte le condizioni necessarie a svolgersi sotto l'uno e l'altro aspetto.

Gli stati possono conservarsi, sia sviluppando le condizioni necessarie alla loro esistenza perfettibile, sia preparandosi a respingere o respingendo quelle nocive alla loro felicità fisica e morale; perchè devono essi garentire la loro persona non solamente esigendo ciò che è direttamente necessario alla loro conservazione, ma altresì rimuovendo tutto ciò che in un modo qualunque possa impedire la loro conservazione ed il loro perfezionamento. Da ciò segue che hanno essi diritto a prepararsi contro il pericolo di ogni specie di danno venturo e ad allontanare ogni male presente; e perciò devono essi garentire la loro sicurezza e respingere con la difesa l'offesa.

Il diritto alla propria conservazione si risolve in varii diritti distinti per quanto sono gli aspetti sotto i quali gli stati possono conservarsi e perfezionarsi, la trattazione dei quali mi condurrebbe ad un lungo esame che lascio agli scrittori di filosofia del diritto, limitandomi a farne qui una sommaria esposizione solamente.

II.

Come condizione necessaria all'esistenza degli stati si richiede un territorio ove permanentemente dimorino le famiglie unite in società civili, e dal quale traggano la loro sussistenza per il soddisfacimento dei loro bisogni fisici e morali; quindi gli stati hanno diritto ad un territorio, e a mantenerlo integro sotto la sovranità nazionale. È mestieri altresì che sia mantenuta l'unione delle parti che con-

corrono a comporre la nazione ed il vincolo per cui l'unione si mantiene; da qui il diritto all'unità, indivisibilità ed indissolubilità sociale. Da ciò segue che gli stati hanno diritto a garantire alle varie parti della nazione il legame sociale che insieme li rannoda, impedendo che una città, una provincia fosse smembrata per essere annessa ad altro stato, a cui per coscienza di nazionalità non appartiene, e a rivendicare una città, una provincia che, sebbene sia membro naturale della nazione, trovasi pure colla forza incorporata ad altro stato straniero. Fu quindi a buon diritto che gl' Italiani chiesero ed ottennero l'annessione della Venezia e dello stato pontificio all'Italia, poichè queste provincie erano parte integrale della nazione italica, ed anelavano essere dal legame straniero divincolate, ed alla comune patria congiunte.

Nel fine di ottenere la propria conservazione ogni stato ha inoltre facoltà di mantenere una costituzione ed un' amministrazione propria, respingendo qualunque sindacato straniero; di procurare lo svolgimento delle scienze e delle industrie e delle arti nazionali, lasciando che liberamente si sviluppino secondo il loro naturale pendìo, e liberandole da qualunque pastoia artificiale che i governi ignoranti sogliono spesso adoperare.

Ogni stato deve eziandio mantenere saldo e difendere l'onore e la dignità nazionale; perchè, se ogni uomo ha diritto alla pubblica stima, maggiormente devono esigerla le nazioni, sia perchè risultano dalla riunione di una moltitudine d' individui, sia perchè avviene spesso che i loro diritti sono più difficilmente violati dagli altri stati, a misura che rimpetto gli stranieri mantengono riputazione di potenze gloriose e forti, che possono e sanno difendere le loro ragioni.

Il diritto di conservazione non si limita a mantenere gli stati nelle condizioni di forze vitali in cui si trovano, ma a svilupparle, a migliorarle ed aumentarle; da ciò la conseguenza che hanno diritto al loro sviluppo economico, industriale, politico e

statistico; e quindi ad impedire l'emigrazione e a provvedere allo incremento della loro popolazione, offerendo a coloro che dimorano nello stato taluni vantaggi dei quali restano privati, allorchè emigrino; in modo che i nazionali che vi sono stabiliti desiderino di restarvi, e gli stranieri possano decidersi ad abbandonare la loro patria, per occuparne un'altra migliore Da ciò nasce che in tutte le legislazioni interne positive degli stati civili è stabilito il godimento di taluni diritti per coloro che dimorano stabilmente nello stato, e la privazione di tali diritti per coloro che abbandonando la loro patria si stabiliscono allo straniero, molto più se fanno ciò con lo scopo di entrare al servizio militare di potenza estera, nel qual caso si collocano in una posizione che può diventare ostile verso il loro paese, esponendosi a rivolgere le armi contro la loro patria.

III.

Il diritto alla propria conservazione porta negli stati il diritto di pubblica sicurezza, cioè devono gli stati vivere certi di non soffrire alcun male positivo e di non subire la privazione di alcun bene, e perciò star sgombri di alcun timore; quindi hanno essi diritto a munirsi di tutti i mezzi che tolgono loro il timore di essere molestati nel libero esercizio dei loro diritti. Il diritto alla propria sicurezza fa premunire contro un male futuro ed eventuale; ma laddove il male è presente e militante, si ha facoltà di respingerlo, adoperando tutti i mezzi all'uopo necessari, il che costituisce il diritto alla difesa. Quantunque l'idea di sicurezza stia compresa in quella di difesa, pure io intendo parlare della difesa in senso stretto che suppone lo stato di contrasto, di opposizione per la presenza dell'offesa attiva che si ha il diritto a respingere con la difesa, adoperando tutti i mezzi necessari alla propria incolumità. Da ciò il

diritto di mantenere un esercito di mare e di terra. Questo esercito deve comporsi di cittadini dello stato e non di mercenarii stranieri; perchè quei governi che assoldano milizie estere, commettono una compra immorale di gente buona a dissanguare la finanza in tempo di pace, ed a tradire lo stato in tempo di guerra: il loro petto non è scaldato di amore per il paese che servono, nè sono spinti come i nazionali a difendere la bandiera di una nazione che non è la loro patria. Essi sono utili per tiranneggiare gl'inermi cittadini, contro i quali nulla cimentano, e non resistono contro truppe regolari straniere che aggredissero lo stato al cui servizio si sono venduti. Il governo che assolda milizie straniere, aumenta numericamente le sue forze, ma nel fatto le svigorisce, le snerva, e le soffoca; lancia i proprii governati nella debolezza e nell'ignavia, spegne lo spirito militare e l'amor proprio nazionale; si puntella sopra una base tirannica e fallace, decreta il disonore e l'obbrobrio della nazione. Non meno immorale è quel governo poi che permette ai propri cittadini di sottomettersi al servizio militare di altro stato; perchè toglie alla nazione tanti validi sostegni che in caso di pericolo possono salvarla, autorizza i cittadini a divenire strumenti di oppressione in mano dello straniero, li mette nella penosa condizione di rivolgere le loro armi contro la loro patria nel caso di guerra fra questa e la nazione che li assolda, o di disertare la bandiera alla quale giurarono fede, e quindi nella dura alternativa di tradire la loro patria o quella che li paga. Forse in caso di dura necessità può ammettersi l'assoldare milizie estere come legittimo, e solamente nel caso di dovere combattere contro lo straniero, non giammai contro i cittadini dello stato che li assolda; ma ciò va interpretato con la massima restrizione, ed esige certamente la condizione che gli assoldati non si battano giammai contro la loro patria. Questo servizio militare poi dovrebbe aver luogo piuttosto fra quelle nazioni fra le quali esiste omogeneità di sen-

timenti e di aspirazioni, in modo che il soldato difendendo la bandiera straniera, difende indirettamente la sua.

Non bisogna confondere con l'assoldare milizie estere l'arruolamento di cittadini stranieri, che spontaneamente volessero concorrere alla difesa di un'altra nazione; perchè in tal caso il loro concorso è volontario, e non è mosso dal soldo, ma dal desiderio di propugnare un'idea, un principio che stimano giusto ed umanitario; in modo che se non sono nazionali di patria, lo sono di affetto e di sentimento; e ciò basta per essere accettati fra i difensori di un popolo che difende i suoi diritti contro un ingiusto aggressore.

In conseguenza del diritto di sicurezza e di difesa gli stati hanno del pari diritto di munirsi di armi d'ogni specie, di formare campi, di erigere fortezze sia nell'interno del territorio, sia nelle frontiere. Queste fortificazioni non devono avere altro scopo che quello di difendere la patria dalle straniere aggressioni, e non divenire strumenti di tirannide e di oppressione contro gl'innocui cittadini, come è costume di quei governi che assonnano i popoli nel dispotismo, e vivono nel sospetto e nel terrore che i cittadini svegliandosi dal penoso letargo in cui sono immersi, si levino per abbatterli e stabilire il regno della libertà.

Il diritto di armarsi, di ergere fortificazioni, astrattamente considerato, non può mai rinunziarsi, perchè è un diritto innato; ma il diritto concreto di stabilire taluni speciali fortilizii, quando non sono essenzialmente necessarii alla sicurezza dello stato, credo che possa rinunziarsi; molto più quando tali fortificazioni sono una minaccia permanente contro la sicurezza della nazione propinqua; nel qual caso la rinunzia non solo è un diritto, ma è altresì un dovere, perchè nessuno ha diritto a minacciare gli altri stati.

La storia ci offre varii esempi di siffatte rinunzie. La repubblica di Genova con trattato conchiuso con

la Francia nel 1683 promise diminuire la sua flotta (1). La Francia col trattato di Utrecca, confermato da quello di Aquisgrana del 1748 e da quello di Parigi del 1763, assunse l'obbligazione di demolire le fortificazioni di Dunkerque; il quale impegno col trattato di Parigi del 1783 (2) fu soppresso. In forza del trattato di Parigi del 1815 fu convenuto che le fortificazioni di Uninga che erano state sempre causa di timore per la città di Basilea, fossero demolite; nè mai ricostruite, ovvero sostituite da altre, tranne che fossero edificate a tre miglia di distanza dalla città (3). Anche col trattato di Parigi del 1856 la Russia e la Turchia s' impegnarono a non mantenere, nè stabilire alcun arsenale militare marittimo sul littorale del Mar Nero, conservando in esso pochi legni leggieri. Con lo stesso trattato la Russia si obbligò parimenti a non fortificare le isole di Oland e di non mantenervi alcuno stabilimento navale militare.

IV.

Gli stati a fine di conservarsi e difendersi possono anche stringere alleanze, quando avendo interessi comuni da difendere, sono minacciati da una potenza più forte. In tal caso gli stati deboli unendo le loro forze si rivolgono contro il nemico comune, per ottenere il rispetto dei loro diritti minacciati o violati. Di recente abbiamo visto l'Italia e la Prussia allearsi contro l'Austria, perchè quest'ultima ritenendo con la forza talune provincie italiane, ed esercitando un'influenza eccessiva in Germania, opprimeva l'Italia ed impediva di costituirsi la nazionalità Alemanna. In vista di ciò la Prussia e l' Italia, l'una per formare la nazionalità Alemanna, l'altra per compire l'unità italiana, si strinsero in alleanza, e do-

(1) V. Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, p. 2, p. 88.
(2) V. De Martens, *Recueil*, II, 469.
(3) V. Martens et Cussy, *Recueil-Manuel*, t. VII, p. 360.

mando la potenza austriaca, rivendicarono in parte i loro diritti calpestati.

Gli stati deboli in generale sono nel bisogno spesso di allearsi per difendersi dalla oppressione dei forti, e devono sempre procurare di unirsi, ancor quando non vi siano immediatamente spinti dai loro interessi, con quegli stati che propugnano cause giuste nel fine di trovare difensori nel caso che più tardi sia in controversia un loro diritto. Il piccolo Piemonte col concorrere nella guerra di Crimea acquistò una sensibile influenza fra le nazioni europee, vide i suoi agenti diplomatici nel congresso del 1856 prender posto alle conferenze accanto agli agenti diplomatici delle grandi potenze, e più tardi ottenne l'alleanza con la Francia, per cui fu possibile la guerra del 1859, che produsse l'annessione della Lombardia al Piemonte, la quale in seguito dovea dare occasione alla unione delle varie provincie italiane.

Il diritto di stringere alleanze non può mai essere rinunziato dagli stati, perchè è un diritto innato; e sono nulle tutte quelle convenzioni internazionali che stipulassero una tale rinunzia. Da ciò sorge che sono in violazione del diritto delle genti quei patti che impongono agli stati la così detta neutralità forzata, come quello contenuto nel trattato del 1793, conchiuso fra la Russia e la Polonia, per cui questa obbligossi a non conchiudere alcun trattato con altre nazioni, senza il consenso della Prussia, il che dovea portare in seguito la completa rovina della patria di Sobieski. Lo stesso è a dirsi del trattato di Vienna del 1815 che dichiarò forzatamente neutrale la città di Cracovia, donde più tardi derivò la distruzione completa della sua autonomia, incorporandola con la forza all'impero austriaco. Ugual giudizio è a darsi della neutralità imposta alla Svizzera con il medesimo trattato del quindici, e per il Belgio che nella conferenza di Londra del 1831 fu dichiarato perpetuamente neutrale. Queste specie di *capitis diminutiones* lan-

ciano nell'isolamento e nel languore i piccoli stati, li condannano alla immobilità ed all'isolamento, preparano la distruzione della loro autonomia, soggiogandoli al dominio straniero.

V.

Avendo gli stati diritto di conservarsi e perfezionarsi e di adoperare all' uopo tutti i mezzi idonei alla consecuzione di tal fine, possono svolgere la loro attività e potenza senza misura, e senza straniero sindacato. Da ciò segue che essi possono aumentare di potenza intellettuale, artistica, industriale, statistica, militare, territoriale, come e quanto loro aggrada; e quindi possono aumentare o diminuire di popolazione, stringere alleanze, consentire trattati di commercio, di navigazione, di sanità e simili, senza ricevere alcun limite dagli stranieri, ai quali è concesso diritto uguale. Nè diversamente è a parlare per gli smisurati armamenti che potesse ogni stato effettuare.

Se una nazione vede levare in armi il vicino o un altro stato, e teme ragionevolmente che tali armamenti potrebbero contro lei essere rivolto, può domandarne amichevolmente ragione per dissipare le apparenze di pericolo; ma ove le spiegazioni ricevute non bastano a serenarla, non ha mai diritto a pretendere il disarmo del vicino, ma solamente a prendere le precauzioni necessarie per respingere la possibile aggressione e scongiurare il pericolo, armandosi ella del pari per ristabilire la sua sicurezza compromessa. Lo stesso è a dirsi per gli ingrandimenti territoriali di uno stato: tutti i popoli possono elargare il loro territorio, occupando terreni che a nessuno appartengono, oppure riunendosi ad altri popoli che a tale unione sono consenzienti: gli stranieri non possono giuridicamente impedire tali unioni, ed hanno solamente il diritto di fare altrettanto con altri territorii disoccupati o con altri popoli che si vogliano a loro annettere. Non è me-

stieri il dire che intendo parlare di unioni di popoli volontarie e non violente, nel qual caso tutti hanno diritto di impedire che, mercè la conquista, un popolo libero sia avvinghiato ad un altro col quale non vuole star congiunto.

Cionulladimeno si è creduto che gli stati possano imporre un limite scambievole alle loro forze ed alla loro estensione nel fine d'impedire la sovrapotenza di uno o più stati forti che potrebbero tiranneggiare i deboli. Da tale principio è sorto il sistema dell'equilibrio politico degli stati, mercè il quale si tenta mantenere le loro forze in uguale misura, controbilanciandole in modo che siano neutralizzate e rese inefficaci a nuocersi scambievolmente.

Per decidere sulla quistione dell' esistenza giuridica e sull' efficacia dell' equilibrio politico bisogna esaminarlo storicamente e razionalmente, il che forma l'obbietto del seguente capitolo.

CAPITOLO QUARTO

Dell'equilibrio politico.

SOMMARIO

I. Definizione dell' equilibrio politico e storia del medesimo presso gli antichi. — II. Presso i moderni. — III. Opinioni dei giuspubblicisti relativamente all' equilibrio politico. — IV. L'equilibrio esiste, ma è imperfetto. — V. Esisterà vero equilibrio, quando invece di fondarlo sull'eguaglianza materiale, sarà fondato sull' eguaglianza morale degli stati. — VI. L'attuazione delle nazionalità porterà il vero equilibrio politico. — VII. Se esista e se possa esistere equilibrio politico marittimo. — VIII. Dall'attuazione delle nazionalità potrà derivare la pace perpetua.

I.

L' equilibrio politico consiste nel mantenere gli stati in tale potenza ed estensione da contrabilanciare le loro forze, in guisa che non possano opprimersi scambievolmente, nel fine di ottenere il riconoscimento della loro personalità.

L'equilibrio politico si manifesta piuttosto nell'êra moderna, non perchè sia una recente invenzione, ma perchè gli antichi non ne sentirono il bisogno. Essi vivevano nell'isolamento e nell' odio: scarse e malferme erano le loro relazioni: immersi nella cupa notte della barbarie, non giungevano a comprendere i beneficii scambievoli, che ritrar potevano dallo attivare le loro relazioni. Gran parte dei loro territorii giacevano nello stato di verginali foreste, inospiti alla dimora permanente dell'uomo, e privi gli antichi dei mezzi di comunicazione scoverti dalla moderna civiltà traevano vita isolata, ed i loro interessi non oltrepassavano la frontiera della città. Gli ingrandimenti quindi ed i rimpicciolamenti degli

stati non mettevano in repentaglio la loro indipendenza; e perciò non avevano nulla da contrabilanciare, da equilibrare, e non poteva esistere equilibrio politico.

Quando lo stato d'isolamento cominciò a cessare, i popoli entrarono nell'impero romano e restarono confusi nell'unità materiale romana; quindi non avevano che equilibrare: non eravi che una sola forza, una sola potenza: Roma! E sebbene tra Roma e Cartagine si fosse manifestato una specie di contrasto di forze; e, per quanto afferma Polibio, Gerone II, re di Siracusa, malgrado era alleato di Roma, soccorse i Cartaginesi contro i Romani, stimando necessaria alla sicurezza ed indipendenza siracusana l'esistenza di Cartagine, pure questa rivalità fu un avvenimento transitorio, che ebbe termine con la distruzione della rivale di Roma e col restare quasi tutti i popoli sotto il dominio romano.

Tuttavia, quantunque agli antichi stati mancasse l'equilibrio politico, pure in loro esisteva la tendenza a costituirlo. Difatti taluni popoli che conservarono la loro indipendenza ed uscirono dallo isolamento, vissero in equilibrio delle loro forze: Atene e Sparta si disputarono il primato fra gli stati greci, i quali formarono una lega contro Atene, quando questa divenne minacciosa alla loro indipendenza. Poscia, levata in potenza Sparta, Atene, che già era stata domata, cercò associarsi cogli stati greci più deboli per mantenere la sua indipendenza verso gli Spartani. E Demostene sostenne essere interesse di Atene che Sparta sia debole, e si sforzò a dimostrare il pericolo che correva la indipendenza e la libertà degli stati greci, lasciando ingrandire la possanza macedone ai tempi dello ambizioso Filippo, contro il quale avrebbe voluto che si stringesse alleanza col re di Persia.

In tempi più vicini l'equilibrio politico si manifesta fra i varii stati della penisola italica. Le sue maggiori potenze, Venezia, Milano, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Sicilia si guardavano gelosamente;

e quando una di esse aumentava molto in forze, e rivelava intendimenti ambiziosi contro i vicini, le altre si collegavano, e la costringevano a deporre il pensiero di qualunque ingrandimento.

Questo equilibrio però aveva luogo fra stati che spesso erano frazioni della stessa nazionalità, e frai quali l'isolamento era cessato; ma non aveva esistenza con gli altri popoli che dall'isolamento non erano tuttora usciti. Poscia rese frequenti le relazioni internazionali cogli altri stati, la sfera dell'equilibrio politico cominciò ad elargarsi. E mentre nei tempi antichi si vide solamente equilibrio greco, equilibrio italiano; nei tempi moderni si manifestò l'equilibrio europeo. Ma ancora non esiste equilibrio politico mondiale; perchè gli stati europei in generale traggono vita separata dagli altri, coi quali non hanno nulla da equilibrare. Non pertanto, se dall'equilibrio greco, da quello italico si passò a quello europeo, tutto fa sperare che col volgere dei tempi, quando la civiltà si spargerà su tutte le parti del mondo, all'equilibrio europeo succederà quello mondiale. E già ci troviamo in questo periodo di transizione; perchè oggi non si parla più di equilibrio solamente europeo, avendo già in esso cominciato a prender parte varii stati del contenente americano e di quello asiastico.

II.

La sfera dell'equilibrio che dapprima era ristretta alla sola Italia cominciò ad ingrandirsi con le spedizioni dei re di Francia, dopochè Carlo VIII (1494) entrò nella penisola italica, per far valere le pretensioni della casa d'Angiò sul regno di Napoli sotto il dominio aragonese.

Già si era manifestata la tendenza alla costituzione dei grandi stati, le forze dei quali col tempo dovevano trovarsi in contrasto. Con Luigi XI si era costituita l'unità interna della Francia; la riunione della Castiglia e dell'Aragona per il matrimonio di

Ferdinando e d'Isabella e le loro conquiste nei mari avevano formato la Spagna che più tardi dovea dar nascimento alla potenza di Carlo V e di Filippo II, i quali concepirono la idea di fondare la monarchia universale. L'Europa si vide allora minacciata dal pericolo di cadere sotto il dominio di un solo principe; e l'equilibrio politico si manifestò piuttosto sotto la forma di resistenza dei deboli contro uno stato che ingrandisce in modo da compromettere la loro libertà ed indipendenza.

Tre sono le fasi rimarchevoli nelle quali lo equilibrio prese questa forma, cioè contro casa d'Austria: contro quella di Borbone: contro Napoleone I.

Nella prima la Francia lottò contro Carlo V mercè Francesco I. Più tardi Enrico IV, Richelieu, Mazzarino s'impegnarono a respingere la minacciosa preponderanza di casa d'Austria. Filippo II, che prevedeva come l'incremento della Francia avrebbe impedito il dominio della sua dinastia in Europa, raccomandò a suo figlio nelle sue memorie secrete di non lasciare in Francia assodare la potenza di Enrico IV. E sebbene il pugnale di Ravaillac abbia tolto immaturamente alla vita questo principe nel momento in cui si apparecchiava a penetrare in Allemagna con 40,000 uomini di accordo coi principi protestanti di Germania, con l'Inghilterra e coi Paesi Bassi. pure l'indebolimento di casa d'Austria fu proseguito alacremente.

Un illustre italiano (1) quasi squarciando il velo del futuro, prevede che casa d'Austria sarà domata; ed il duca di Rohan più tardi osserva essere già ingaggiata e terribile la lotta tra la Spagna e la Francia. Una guerra di trent'anni infiacchì l'orgoglio ispano, che ebbe termine col trattato di Vestfalia (1648), ritenuto dagli storici come la prima base storica dell'equilibrio europeo.

« Francesco I, dice Mignet, aveva penosamente

(1) Fra Paolo Sarpi, *Opinione del padre Paolo Servita, come debba governarsi la repubblica veneziana.*

lottato contro casa d'Austria; Enrico IV aveva trionfato nei suoi attacchi; Richelieu e Mazzarino l'avevano abbassata; non restava che spossessarla. Ciò toccò a Luigi XIV (1). »

Ma alla preponderanza austriaca fu sostituita quella di casa Borbone, di guisa che non cessarono i popoli di temere un despota generale; solamente, invece di giacere sotto il dominio di casa d'Austria, sottostettero a quello di casa Borbone; ma la preponderanza francese dovea essere di più breve durata, perchè i tempi erano cangiati. L'Europa si sollevò contro il *gran re;* quattro guerre successive insanguinarono il mondo; i nemici di Luigi XIV aumentarono in proporzione della sua potenza; di guisa che egli, come dice Louvois, restò *solo contro tutti.* La triplice alleanza, la grande alleanza, la lega di Augsbourg, la gran lega furono altrettante reazioni sempre crescenti dell'Europa contro gli ambiziosi progetti della Francia, i quali ebbero termine col trattato di Utrecca (1713) che ricostituì l'Europa.

Le parole *bilancia, equilibrio* fra gli stati cominciarono ad essere pronunziate, ed a formare il subbietto degli studi di varii pubblicisti; in effetti Fénélon dimostrò la necessità di formare delle leghe tanto difensive che offensive contro una potenza straniera che manifestamente aspirasse alla monarchia universale.

Dopo il trattato di Utrecca la pace del mondo sembrava definitivamente assodata, e l'equilibrio europeo sopra solide basi costituito, quando gli avvenimenti doveano dimostrare il contrario. Negli ultimi dello scorso secolo si composero varie coalizioni contro la Francia, non per causa dell'equilibrio, ma per ispegnere ivi la scintilla della libertà che dovea poscia destare un incendio sterminato. Gustavo III di Svezia e Caterina II di Russia, considerando come privo di libertà Luigi XVI, non vollero ricevere la

(1) *Negotiations relatives à la succession d'Espagne*, t. I, p. LIII.

notificazione della costituzione da lui data al popolo francese; e Leopoldo imperatore d' Austria pretese che un Congresso europeo decidesse sui destini della Francia. L' assemblea del popolo francese rispose a tal progetto dichiarando traditore qualunque francese acconsentisse a sottomettere la patria alla decisione degli stranieri. La Francia entrò allora in lotta terribile e sanguinosa, combattendo contro le più forti potenze europee che si erano coalizzate per domarla. Essa, malgrado la sproporzione della lotta, combattè e vinse, e domò quei principi che volevano opprimerla; tanto è vero che un popolo che combatte per la propria indipendenza è invincibile. Poscia le armi francesi divennero minacciose per tutta Europa; e guidate da Napoleone I ottennero tante successive vittorie, che dierono al Buonaparte la forza di cangiare la circoscrizione internazionale politica di Europa stabilita coi congressi di Vestfalia e di Utrecca, di scalzare dai troni le più antiche dinastie, e di rendere la Francia pericolosa per la indipendenza di tutti gli stati di Europa. Ma le coalizioni del 1799, 1805, 1806, 1813 e 1814 riunendo le sparse forze degli altri stati europei, tentarono arginare la potenza napoleonica che minacciava tutti i popoli. I trattati di Campoformio, di Luneville, di Amiens, di Presbourg, di Tilsitt, etc. furono tregue momentanee del lungo combattimento di Europa coalizzata contro Napoleone I; il quale combattimento ebbe fine col congresso di Vienna che tolse la preponderanza francese, e ricostituì l'Europa.

Dopo il trattato del 1815 si è cercato mantenere in bilancio la potenza degli stati, ed appena la Russia manifestò idee ambiziose sull' Europa, la guerra di Crimea ebbe luogo per fiaccarne l'orgoglio. L'equilibrio politico è inoltre uscito dai limiti di Europa, essendo nel concerto europeo entrati varii stati di America e di Asia; ma tuttora non sembra essere stabilito sopra solide basi, non offre sempre guarentigia ai deboli contro i forti e serve non di rado a giustificare il predominio dei potenti. Una grande

rivoluzione si è inoltre manifestata nel mondo civile che ha reagito contro quanto si era dai congregati del quindici stabilito, che ha generato nuovi e grandi stati, che mira a ricostituire l'Europa sopra più stabili e secure basi, che ha per programma costituire la nazionalità, e di cui gli avvenimenti si sono maturati e si maturano sotto i nostri sguardi, e fanno sperare nell' avvenire il totale cambiamento della circoscrizione internazionale territoriale di buona parte degli stati per attuare tutte le nazionalità.

III.

Sono i trattati adunque di Vestfalia, di Utrecca e di Vienna e quelli di minore importanza intermedii e qualcuno successivo che determinano lo stato politico territoriale di Europa, e costituiscono il fondamento storico dell'equilibrio politico degli stati; ma razionalmente come dev' essere giudicato, spogliandolo dalle illusioni ingannatrici di cui la diplomazia ha tentato rivestirlo, per giustificare le sue più ingiuste pretensioni? Può l'equilibrio ritenersi fondato sul diritto, ed è efficace a garentire i diritti degli stati? Oppure è un'arbitraria creazione dei diplomatici, respinta dalla scienza ed inefficace ad attuare il diritto internazionale?

I pubblicisti hanno più o meno censurato il sistema dell'equilibrio politico. Bynkershoekio, Glafey, Vattel lo condannano in diritto, Justi, Schmtow, Lamennais credono che sia una chimera, una ciarlataneria politica; Mirabeau una frase vuota di senso, che alletta gli abili ed i potenti col rivolgerla secondo i loro interessi; Kluber un'idea dei diplomatici troppo vaga non fondata sul diritto delle genti dal quale dovrebbe essere bandita; Feuillides una finzione morale; Carné lo stima buono a nulla, incapace ad impedire le più inique ingiustizie consumate in Europa ed atto invece a giustificarle; difatti, ei dice, l'equilibrio non seppe mettere un argine alle vittorie di Luigi XIV, di Federico II, di Napoleone I, ed invece

fu invocato per giustificare gli spartimenti della Polonia, per incatenare il leone di S. Marco, e per consumare qualunque iniquità. Girardin esclama: prendete il compasso e la carta di Europa, e trovatemi il centro di gravità di questo equilibrio! Esso è un nome coperto di sangue, che deve scomparire; la fede sui trattati, sulla quale si tenta poggiare, è uno scherno, mantenuto contro il debole ed in pro del forte, la sua base è la punta di una baionetta, e nel fatto è una menzogna insanguinata. Tutte le violenze ed iniquità commesse in Europa hanno trovato la loro giustificazione nell'equilibrio politico! Interrogate in una guerra le parti belligeranti, ed ognuna di esse risponderà che combatte in nome dello equilibrio e per mantenere l'equilibrio europeo. È sotto l'ombra di questa parola misteriosa ed elastica che l'Europa mantiene eserciti permanenti, e strappando all'industria, alle arti, al bene sociale tante braccia e tante ricchezze, vive nella pace armata.

Tuttavia non pochi pubblicisti approvano il sistema dell'equilibrio politico, ed il Fénélon, il Barone Isola, il Lehmann, il Kahlii, lo Strube, l'Ertzemberg e varii altri ne dimostrano l'utilità; ma la più gran parte dei pubblicisti lo ammette or con maggiori, or con minori riserve. Martens crede avere ogni stato il diritto di vegliare al mantenimento dell'equilibrio, adoperando anche la forza per impedire gl'ingrandimenti e gl'indebolimenti sproporzionati degli altri stati; Schmaltz pensa che l'equilibrio deve esistere per impedire la supremazia di alcuno stato; Pinheiro Ferreira crede che non sia agli stati contestabile la facoltà d'ingrandirsi, tranne il caso di fusione di popoli senza il loro consenso, e che si abbia diritto a mantenere intatta la sovranità di ogni nazione contro coloro che tentassero violarla; Wheaton non trova altro limite al diritto d'ingrandimento degli stati fuor del pericolo che tale ingrandimento potrebbe cagionare alla sicurezza delle altre nazioni; però i casi in cui puossi impedire l'ingrandimento

di uno stato sono assai rari, ed accennando al sistema dell'equilibrio, sembra evitare di risolvere la quistione. Heffter crede che l'equilibrio consista nella impossibilità in cui trovasi ogni nazione di allontanarsi dai principii di giustizia, senza esporsi alla disapprovazione non solo dello stato minacciato, ma anche delle altre nazioni: questo equilibrio ha luogo in parte fra le potenze continentali, non esiste affatto in mare. Mamiani ammette l'esistenza dell'equilibrio degli stati, ma crede che la bilancia politica essendo maneggiata dai forti, dagli scaltriti, dagli ambiziosi, solo a lor vantaggio spesso trabocca. Perchè il sistema dell'equilibrio sia mezzo di sicurezza dei deboli contro i forti, bisognerebbe a suo intendimento stabilire amicizia e leghe fra gli stati deboli, dichiarare neutrali talune provincie, metterne altre sotto il patrocinio collettivo delle maggiori potenze europee. Eugenio Cauchy fa osservare come la garantia degli stati minori riposi sulla pluralità dei grandi stati e sulla diversità e contrasto dei loro interessi, della loro politica e delle loro tendenze. P. Pradier Fodéré dimostra egregiamente i vantaggi dell'equilibrio politico, i suoi progressi e la sua benefica influenza pel bene dell'umanità. Eugenio Ortolan crede impossibile l'uguaglianza materiale degli stati, i quali possono ingrandire o rimpicciolire a loro compiacimento, purchè adoperino mezzi giusti; se però colla violenza s'incorporano altri stati, le altre potenze, indipendentemente dal sistema dell'equilibrio, vi si possono opporre. Da ciò la conseguenza che si dovrebbero creare piuttosto istituzioni che all'equilibrio materiale quello morale sostituissero. Pasquale Fiore giudica falso il principio dell'equilibrio politico che ha sinora dominato la storia moderna di Europa, accetta con Ferrero-Gola le idee del Mamiani, e crede che per istabilirlo sopra solido fondamento bisogna ammettere il pronunciato giuridico che ogni popolo debole o forte debba poter vivere sicuro di se accanto le altre nazioni; il che potrà avvenire, quando i prin-

cipii di giustizia saranno accettati dalla coscienza universale. Bluntchli crede che il vero equilibrio consista nella coesistenza pacifica degli stati, ed è minacciato, allorchè uno stato acquista tale supremazia da compromettere la sicurezza e la indipendenza degli altri, nel qual caso sono essi autorizzati a prendere le misure opportune per ristabilire l'equilibrio.

IV.

Dalla rapida esposizione delle opinioni dei publicisti relative all'equilibrio politico si vede il modo com'è stato variamente giudicato; e quasi nessuno lo trova esente d'imperfezioni, perchè non sempre è stato capace a garantire i diritti delle nazioni, anzi non di rado è servito a calpestarli. Non pertanto, allorchè i popoli uscirono dall'isolamento, l'equilibrio si manifestò, e prese più vaste proporzioni a misura che la civiltà si propagò maggiormente. Ciò non sarebbe potuto avvenire, se il sistema dell'equilibrio fosse interamente un errore, una chimera, una ciarlataneria politica, una cruenta menzogna, a cui l'umanità giammai avrebbe potuto aggiustare lungamente fede.

È certo del pari che oggi a causa dell'equilibrio non possono più esistere in Europa vasti imperi come quelli di Cesare, di Carlomagno, di Carlo V, di Filippo II. E Napoleone I che per potenza superò ogni altro principe, e col suo genio soggiogò l'Europa, non potè rendere il suo impero vasto come il romano, nè quanto quello dei primi Carolingi e dei due monarchi spagnuoli; solamente tentò mantenere l'egemonia francese, ed a tal fine collocò in varii troni i suoi germani, slargò il confine francese, e con la forza domò popoli e re; ma la opera napoleonica durò circa due lustri; poichè, venuta l'Europa alla riscossa, la distrusse, e rimise tutto allo stato primiero. L'impero russo quantunque vastissimo di territorio, non uguaglia in potenza gli antichi imperi, anzi è quasi uguale di forze con varii degli

altri stati contemporanei, ed esiste in sì vaste proporzioni per la barbarie dei popoli dei quali si compone; ma giungendo al grado di civiltà delle altre nazioni europee, forz'è che invece di attuarsi i cupidi sogni dei Czar, si sminuzzi in tanti stati distinti per quante sono le nazionalità delle quali si compone.

L'esistenza dell'equilibrio è del pari dimostrata dall'essersi ormai abolite le conquiste: oggi non possono più esistere dei Cesari e dei Tamerlani; anzi si è in parte riconosciuto che i dominii violenti danneggiano invece di portar bene al popolo dominatore, sono difficili e costosi a mantenersi, indeboliscono, invece di rendere forti gli stati che li esercitano. In effetti varii pubblicisti hanno dimostrato i vantaggi dall'Inghilterra ottenuti col separarsi da quella parte di America che oggi costituisce gli Stati Uniti, e quelli altri che caverebbe, emancipando le Indie, le quali, malgrado gli sforzi inglesi, tosto o tardi scuoteranno il giogo britannico. L'Austria scontò, non è guari, troppo duramente il fio della sua ostinazione nell'avere respinto i consigli di Europa intelligente, che le dimostrava i danni che le provenivano dal mantenere il suo violento dominio in Venezia.

Devesi osservare altresì che, se l'equilibrio politico non giunse ad impedire la preponderanza di casa d'Austria, di Luigi XIV, è certo che questa non potè lungamente durare, e che, dopo avere strenuamente lottato, restò sconfitta e doma. E se le vittorie napoleoniche non trovarono un argine nell'equilibrio politico, è certo del pari che a nulla valsero; e malgrado lo splendore e le gloriose gesta del più gran capitano dell'éra moderna, il quale aveva tutti soggiogato e vinto, pure dopo breve tempo la sua stella impallidì, e la sua potenza scomparve istantaneamente per mai più risorgere. Non metto in dubbio che malgrado l'esistenza dell'equilibrio politico le nazionalità siano restate infrante, la Polonia squarciata a brani e annichilita dai nordici autocrati, la Danimarca soggiogata dalle due maggiori potenze germa-

niche. Ma d'altra parte è certo che senza l'equilibrio politico la Russia si sarebbe rovesciata su tutta l'Europa, che l'Austria avrebbe tutta Italia soggiogata, quando divisa in piccoli stati mostravasi; che l'Italia non avrebbe potuto costituirsi, perchè fra le ragioni che resero possibile l'attuazione della unità italiana, esercitò valida influenza quella che allo assodamento migliore dell'equilibrio politico era la sua esistenza necessaria; che infine tutti i piccoli stati non avrebbero potuto senza l'equilibrio esistere vicino ai grandi imperi cupidi d'incorporarseli. È poi cosa non dubbia che le maggiori potenze europee si guardano con occhio sospettoso e minaccioso le une verso le altre, temendo gli scambievoli ingrandimenti che potrebbero rompere l'equilibrio delle loro forze, che tentano invece custodire gelosamente, come il solo mezzo idoneo a garantire la loro scambievole indipendenza.

Da queste osservazioni sorge di conseguenza che l'equilibrio non è una menzogna, nè una chimera, che esso esiste, ma è imperfetto; perlochè talvolta è efficace a garantire le giuste aspirazioni dei popoli, tal'altra resta a ciò impotente, e non di rado avviene che invece di difendere i deboli, serve a conculcarli maggiormente. Da ciò segue che non deve essere negato radicalmente come una mistica fola dei tempi moderni, nè approvato del tutto come securo mezzo alla libera coesistenza dei popoli; ma deve invece essere attentamente studiato, investigando quanto evvi di falso nella base su cui si sostiene, e trovato l'errore, denunciarlo per essere corretto.

V.

La parola *equilibrio* deriva dal latino *equus* e *libra*, *bilancia*, ed esiste equilibrio, quando l'asta della bilancia è in posizione parallela all'orizzonte, ed esprime fra le altre idee quello stato di contrasto di forze opposte ed uguali che si distruggono, e si neutralizzano. In politica si volle usare questa pa-

rola per indicare lo stato di uguaglianza delle forze degli stati, in guisa che venendo in opposizione si distruggerebbero e si neutralizzerebbero. In effetto Ancilon disse non altro essere l'equilibrio politico che *un sistema di contro-forze*, e Montesquieu lo chiamò *uno sforzo di tutti contro tutti*. Quindi essenziale condizione per l'equilibrio politico così concepito è l'uguaglianza materiale della forza degli stati. Ma fra gli stati che sono esseri fisico-morali, può esistere verà uguaglianza materiale? Ed esistendo momentaneamente, può essere duratura?

L'uguaglianza materiale potrebbe risultare o dal dividere egualmente i territorii degli stati o dall'assegnar loro lo stesso numero di abitanti, o dallo imporre ad ogni nazione lo stesso grado di forza, lo stesso numero di soldati, lo stesso sviluppo fisico e morale, e dal renderli in tutto materialmente uguali.

A parte della impossibilità ad attuare questo sistema nello stato politico del mondo, e specialmente nell'attualità; quando pure fosse eseguito, non darebbe mai l'ambita uguaglianza di forze; perchè territorii uguali in estensione rendono più o meno potenti gli stati secondo la differente ossatura del terreno, la sua maggiore o minore fertilità, il clima più o meno clemente, e secondo cento altre circostanze che non è uopo enumerare. E laddove si ottenesse questa uguaglianza territoriale, la forza degli stati potrebbe sempre differire per il numero dei loro abitanti, per la loro maggiore o minore cultura intellettuale e morale, per lo sviluppo differente dello spirito delle nazioni, per la dissimile attitudine alle armi, per il possesso di maggiori e più raffinati mezzi guerreschi, e simili. E quando anche si potesse stabilire ed ottenere un'eguaglianza aritmetica di tutte le forze delle nazioni, compensandone i divarii, siffatta eguaglianza non sarebbe duratura; perchè le forze degli stati possono crescere e decrescere facilmente: la Spagna che minacciò ingoiare Europa nella monarchia universale, oggi è una potenza appena secondaria; Venezia le cui insegne domi-

narono nei mari, gemè sino ieri schiava dell'Austria. Quindi volere stabilire l'uguaglianza materiale degli stati, affine di equilibrarne le forze, è fisicamente impossibile; e quando pure fosse stabilita, basterebbe un solo uomo di genio a distruggerla.

È del pari impossibile giuridicamente; perchè non si ha diritto a condannare i popoli a gemere dentro determinati confini e con un inalterabile numero di popolazione, di soldati e di mezzi guerreschi; il che rassomiglierebbe ad una legge che imponesse ai privati lo stesso grado di sviluppo del loro corpo, della loro intelligenza, della loro ricchezza, e li condannasse a giacere in un letto di Procuste per agguagliarne le dimensioni fisiche. Quindi l'equilibrio materiale degli stati è contrario alla loro natura, li condanna alla immobilità, recide le loro tendenze ed aspirazioni, frantuma le varie nazionalità, e li agguaglia ad esseri inanimati ed insensibili che solo ubbidir possono a leggi meccaniche ed aritmetiche.

Ciò nulladimeno cadrebbero in errore coloro che giudicassero l'equilibrio politico come una pura creazione diplomatica, contraddetta dai fatti e respinta dalla natura degli stati e dal diritto. Esso invece origina nella natura umana, e principalmente nella tendenza ostinata, pertinace degli uomini al bene, al giusto, all'attuazione del diritto che ha per fine il riconoscimento esteriore della umana personalità.

Ora gli stati essendo personalità collettive, indipendenti da qualunque potere supremo che li governi, sono nella possibilità di far valere la legge della forza invece di quella della ragione; e siccome gli uomini tendono a far regnare il diritto, invece della forza; si ricorse al sistema dell'equilibrio delle forze prepotenti degli stati, a fine di annullarle, o neutralizzarle, e quindi renderle inefficaci a violare la personalità collettiva degli stati deboli. Ma il principio dello equilibrio, giusto in quanto allo scopo cui mirava, fu sbagliato in quanto ai mezzi mercè i quali si tentò stabilirlo ed attuarlo; perchè si cercò pog-

giarlo sull' eguaglianza materiale delle forze degli stati, la quale era contraria al diritto, impossibile nell' attuazione. Questo è stato l' errore fondamentale del sistema dell' equilibrio politico, errore che lo ha reso spesso incapace a difendere i deboli contro i forti, e ad attuare il diritto; errore naturale di tutte le umane istituzioni che nascono imperfette, e non son migliorate che col tempo e coll'esperienza. Or questo errore sarà corretto, quando all'uguaglianza materiale degli stati, come base dell'equilibrio politico, sarà sostituita quella morale: allora l'equilibrio politico esisterà veramente e potrà garentire i diritti degli stati. E questa uguaglianza morale potrà esistere solo, quando tutti i popoli saranno divisi in nazionalità; perchè il principio di nazionalità è il fondamento di tutto il diritto internazionale, ed è lume e guida in tutte le controversie della scienza; quindi le nazionalità attuate potranno dare l'equilibrio politico degli stati e renderlo efficace.

VI.

Tre sono le cause del disquilibrio politico.

1.° Esistenza dei piccoli stati;

2.° Esistenza di grandi imperi;

3.° Possibilità e cupidigia nei grandi imperi di dominare i piccoli stati.

Queste sono le cause principali delle violenze internazionali che si vedono commettere ogni giorno, malgrado lo splendore dell'attuale civiltà: queste portano il disquilibrio fra i varii stati e la possibilità nei forti di assorbire e tiranneggiare i deboli. Il messia che avrà distrutto i grandi imperi e i piccoli stati, ed avrà tolto nei potenti la possibilità e la cupidigia di tiranneggiare i deboli, avrà salvato il mondo, avrà stabilito la pace, la fratellanza tra' popoli, avrà proclamato la loro uguaglianza morale, e l'equilibrio politico fra tutte le nazioni.

Una nazionalità si compone di una vasta agglomerazione di famiglie: la storia non offre esempio,

per le nazionalità già costituite, di essere formate di un piccolo stato, e quelle tuttora non costituite, esaminandole attentamente nei loro germi, si trova che risultano sempre di uno stato di sufficiente estensione; i piccoli stati quindi devono necessariamente sparire per riunirsi in grandi nazionalità, le quali anzichè essere oggetto di preda dei forti, diverranno anch'essi capaci di contrabbilanciare la forza degli stati minacciosi. Di ciò si trova un esempio in Italia, ove i varii stati furono assorbiti nella vasta nazionalità italica, ed in Germania, ove quelli tedeschi si sono fusi, o si fonderanno nella nazionalità alemanna.

I grandi imperi dovranno del pari essere diffinitivamente aboliti, attuando le nazionalità, perchè affogano nel loro grembo popoli di varie nazionalità, i quali devono disciogliersi dal ferreo legame che violentemente li avvinghia, per formare nazioni separate ed indipendenti le une dalle altre: la Russia, allorchè sarà giunta al grado di civiltà della rimanente Europa, dovrà dissolversi in tanti stati distinti per quante sono le nazionalità di cui si compone; ed il mondo intero in seguito dovrà subire lo stesso destino; e quindi si comporrà della riunione di varie nazionalità costituenti stati di grandezza sufficiente, e rivaleggianti nelle loro forze.

Attuando quindi le nazionalità non esisteranno più piccoli stati, nè grandi imperi, ma agglomerazioni di popoli vaste e potenti delle quali ognuna potrà difendere e far valere i suoi diritti contro qualunque audace aggressore. Così solamente potrà ottenersi quella uguaglianza politica sulla quale può ben poggiarsi l'equilibrio internazionale.

Non nego che, attenuate le nazionalità, non può al certo ottenersi una eguaglianza aritmetica, statistica, intellettuale, territoriale fra' varii stati; perchè le nazionalità differiranno sempre per l'estensione del loro territorio, per il numero degli abitanti, per la massima o minima cultura intellettuale e per cento altre ragioni che possono rendere disuguali le forze delle nazioni; ma queste disuguaglianze

non saranno mai di una grande sproporzione: non coesisterà mai una Russia ed una repubblica di S. Marino: potrà esservi un'Alemagna ed una Italia, fra le quali per quanto massima voglia supporsi la disuguaglianza di forze, non sarà mai tale che possa la maggior potenza opprimere, distruggere, conquistare quella più debole. D'altronde non devesi mirare l'Italia nello stato attuale, nel momento che esce dalla più grande delle rivoluzioni, che ad uno ad uno ha raccolto i membri del suo corpo, e si è elevata a nazione; quando inesperta nella politica e nelle armi si è trovata nella posizione più difficile in cui possa gemere un popolo, dopo avere esaurito le sue finanze, ed aver fatto eroici sforzi per giungere al grado politico in cui si trova: se la potenza italica si giudica adesso, si mira il fanciullo infermo, e non l'uomo adulto e sano. Ma quando le sue piaghe saranno risanate, le sue forze sviluppate, si vedrà superbamente appoggiata sulle mura alpine, coi piedi immersi nel Tirreno e nel Jonio, i fianchi bagnati dall'Adriatico e dal Mediterraneo, rinchiusa fra i monti ed il mare come dentro una cittadella; forte di un littorale quanto quello d'Inghilterra, potrebbe agguagliarla in potenza marittima; collocata nel mezzo del continente, ed a questo attaccata potrebbe rivaleggiare in potenza terrestre colla Francia; e così dominare la terra ed il mare. Le sue insegne sventoleranno per tutti i mari, riproducendo in grande la gloria della veneta repubblica. Attivata la coltura dell'agro italiano, il più fertile del mondo, esplorate le viscere della sua terra, inonderà gli altri popoli delle sue merci e delle sue derrate: incoraggiate le sue industrie, dirà il mondo essere Italia non solamente la terra dei più grandi artisti e poeti, ma altresì una nazione manifatturiera, commerciante, ricca, potente ed agguerrita.

Ciò che dico d'Italia può ripetersi sotto altre condizioni per qualunque altra nazionalità costituita o da costituirsi.

E quando pure nazionalità forti e deboli coesistes-

sero, non avrebbero le prime possibilità di opprimere le altre, perchè dovrebbe ogni nazione potente assalire in casa propria la debole, dovrebbe vincere gli ostacoli geostrategici che formano il sistema di frontiere di ogni nazionalità, dovrebbe valicare aspri monti, intricate foreste, aridi deserti, mari tempestosi, profonde valli; e dovrebbe invaderla mentre è difesa da patrie soldatesche che si battono con la convinzione di difendere il loro diritto, la loro patria, il loro onore, le loro sostanze, la loro casa, la loro famiglia, le loro donne, la loro prole!

Attuate le nazionalità, ogni popolo costituirà un essere politico, collettivo, organizzato talmente stretto nelle sue parti, e con tale omogeneità, fusione e compattezza nei suoi componenti da riguardarsi come impossibile il suo dissolvimento. Ogni nazione sarà una realtà indistruttibile, un colosso istorico che la razza, il territorio, gli avvenimenti, il tempo, la lingua, le glorie, le sciagure, hanno costruito e ben cementato per non essere mai distrutto: sarà un corpo pieno di vita e di coesione, fornito degli organi necessarii per servire la sua grand'anima. Scuotete allora la base politica del mondo, ed ogni nazione resterà viva ed intatta, gloriosa al di fuori, invincibile al di dentro: difesa dalla sua forza, dal suo diritto e dalla coscienza del genere umano che vuole il rispetto di tutte le nazionalità, non potrà mai essere aggredita e molto meno vinta; ed anche vinta, sarà indivisibile, perchè omogenea e ben fusa nelle sue parti, sarà impossibile distruggere la compattezza e coesione del suo territorio e dei suoi abitanti.

La Francia, la Spagna, l'Inghilterra nell'êra moderna sono sempre esistite, e nessun conquistatore o audace capitano ha pensato a distruggerle, a squarciarle, ad invassallarle ad altri popoli; perchè la loro persona collettiva si riconosce come indistruttibile; perchè non sa nemmeno idearsi il mondo politico senza queste nazioni di cui l'esistenza autonoma è definitivamente ammessa nel diritto internazionale

di fatto di tutti i popoli. La Francia dopo la sua caduta nei primi di questo secolo, quando Europa avea in lei tante colpe da punire, tante vendette da consumare, se si cercò abbassarla da una parte, non si potè dall'altra raschiarla dalla carta politica del mondo col frazionarla in varii stati, o ad altri incorporarla, quantunque non mancarono alcuni frai reggitori del mondo che l'abbiano preteso; ma era impossibile distruggere una nazione ben fusa e compatta. La Francia restò incolume com'erano restate altre nazioni, quantunque colpite da politiche sciagure. E la Spagna malgrado assai scaduta dal suo antico splendore, malgrado il dispotismo monarcale e quello monacale, malgrado la guerra civile che la logora, e le sue feroci *guerrillas* che la sperperano, non ha potuto sparire, nè sparirà dalla carta politica del mondo, perchè è una nazione.

Or attuando le nazionalità, tutti i popoli saranno nella stessa solidità di esistenza, in cui si trova la Francia, anzi di questa più forti, perchè anche la nazione gallica non è ancor compita. Questa forza di coesione sarà assai maggiore, quando ogni stato diverrà una nazione, perchè aumenterà in ragione geometrica, allorchè tutte le potenze saranno altrettante nazionalità, le quali avranno interesse solidale a conservare la loro scambievole esistenza; perchè nel rispetto della nazionalità straniera trova ogni popolo la conferma ed il rispetto di quella propria.

Nè solamente sarà impossibile la invasione, ma nessun popolo avrà cupidigia d'invadere altre nazionalità; perchè ogni nazionalità vuole che tutte le parti di cui si compone sieno riunite in una sola famiglia, e non desidera, anzi respinge dal sodalizio nazionale i popoli stranieri. Noi italiani vogliamo al certo che al regno italico sia congiunta ogni terra italiana, ma poi non desideriamo che popoli non italici sieno a noi riuniti; al pari di quel padre di famiglia che vicino il focolare domestico chiama amorosamente i suoi figli, e ne respinge gli estranei.

Attuate le nazionalità, ogni popolo riconoscerà la

sua frontiera naturale, e come non vorrà che sia dallo straniero violata, non saprà egli oltrepassarla per invadere altre nazionalità: ogni stato non vorrà essere nè invaso, nè invasore; perchè le stesse ragioni che lo spingono a difendere la sua nazionalità gl'impongono di non disturbare le nazionalità straniere; e glielo impongono, perchè vede il proprio danno, anzichè il suo bene nell'invasione, e come riconosce per sacre le sue frontiere, lo stesso rispetto sente per le altre nazionalità.

Attuate le nazionalità, saranno i popoli padroni di loro stessi, e qualunque sieno le forze di cui dispongano, non le useranno giammai per commettere violenze ed ingiustizie contro gli altri popoli; perchè un principe che comanda un esercito, senza il sindacato nazionale può volere impiegarlo in soddisfacimento dei suoi ambiziosi proponimenti; ma i popoli non hanno le ambizioni dei re, hanno invece coscienza quasi istintiva del giusto e dell'ingiusto e desio di attuare la giustizia nei rapporti internazionali; quindi non possono volere usare la loro potenza in violazione dei diritti delle altre nazioni. Vorranno invece il rispetto dei diritti di tutti i popoli, fra i quali sarà proclamata la fratellanza e l'amore; e all'alleanza che i principi chiamarono santa, e stabilirono per sostenere la loro tirannide, sarà diffinitivamente sostituita l'alleanza veramente santa dei popoli, che, divisi in nazionalità, vorranno spontaneamente l'attuazione della giustizia e del diritto.

VII.

Si è tra i pubblicisti mossa la quistione se possa esistere fra gli stati equilibrio politico marittimo. Ma su quali basi può una tale equazione di forze stabilirsi? La natura istessa dei mari ripugna a qualunque specie di equilibrio: sono essi un elemento indomito che sfugge a qualsiasi limitazione che si voglia imporre dalla mano dell'uomo. Il principio,

oggi accettato generalmente della libertà dei mari, esclude qualunque possesso permanente o divisione dei medesimi fra gli stati, e quindi rifuggono da qualunque equilibrio. Non potrebbesi nemmeno sperare o pretendere di uguagliare le coste degli stati, stabilire lo stesso numero di porti, di rade, di golfi, per assegnare ai varii popoli lo stesso grado di potenza marittima.

Uno stato può avere un littorale più o meno provvisto di porti, di golfi e di accidentali sinuosità, secondo la differente giacitura del suo territorio e la natura delle sue spiagge; nè mancano stati privi di ogni frontiera marittima, perchè mediterranei o interamente circondati di mare, perchè insulari; quindi è del tutto impossibile questa uguale distribuzione di coste, su cui potrebbe sorgere l'equilibrio marittimo. Si vorrebbe forse assegnare a tutti i popoli lo stesso numero di vascelli, la medesima flotta? l'ugual numero di soldati? Ma come stabilire questa uguaglianza sopra un elemento tanto variabile? Si sa come gli stati crescano e decrescano nelle loro forze marittime, secondo l'influenza di una congerie di circostanze che è impossibile definire precedentemente; ed anche diffinite, non possono essere governate e limitate da nessuna forza artificiale, che le costringa a stare ristrette dentro determinati confini. Come si potrebbe per altro sperare che i popoli vogliano abdicare alla facoltà di aumentare o diminuire le loro flotte a cui non di rado sta congiunto l'orgoglio nazionale? Con qual mezzo potrebbero gli altri popoli volgere il loro sguardo inquisitore sugli armamenti marittimi di uno stato, osservare i suoi cantieri, limitare la sua facoltà di armare, farsi giudici in casa altrui e degli altrui bisogni marittimi e militari? Domanderanno conto negli arsenali stranieri degli approvigionamenti di ferro e di legno per stabilirvi un limite? Arresteranno la mano degli operai che costruiscono legni da guerra? O aspetteranno che sieno varati per distruggerli, e poscia imporre una pena alla nazione che ha oltrepassato

il limite di forze marittime a lei assegnato? Chi non vede essere ciò impossibile? E quando pure si potessero mantenere gli stati nello stesso grado di forze marittime, non si otterrebbe mai l'ambita eguaglianza; perchè la maggior perizia degli equipaggi, dei soldati, l'essere comandati da un uomo di genio basterà per distruggere qualunque uguaglianza forzata, che si voglia imporre.

L'uguaglianza di forze marittime sarebbe del pari distrutta dalla sola differenza di navigazione mercantile; perchè un popolo che possiede una estesa marina mercantile, può in caso di pericolo tramutarne parte in marina da guerra; quindi per ottenere l'equilibrio marittimo sarebbe del pari necessario condannare i popoli a mantenere la stessa attività commerciale, comprimere questa forza espansiva del loro movimento marittimo, stabilire la cifra del tonnellaggio e del valore delle loro esportazioni ed importazioni, fondare un sistema d'inquisizione e di sospetti per imporre un limite all'oceano, e soggiogare l'umana natura sotto una legge strana e tirannica.

Queste limitazioni, oltre l'essere fisicamente impossibili, lo sono del pari giuridicamente; perchè non si può in diritto imporre alcun termine alla vitalità dei popoli, ed è respinto qualunque sistema inquisitore e di sospetti che voglia condannarli all'immobilità. Proclama invece il diritto la libertà dei grandi mari, di cui ogni popolo può godere senza misura, la libertà di navigazione che autorizza tutti gli stati a mantenere un naviglio guerresco e mercantile, capace di soddisfare i loro bisogni marittimi e militari, e respinge ogni limite inutile e tirannico che si voglia imporre.

L'errore fondamentale del preteso equilibrio marittimo sta nel volerlo fondare sull'eguaglianza materiale, conseguenza del falso principio di volere stabilire l'equilibrio in genere su tale eguaglianza di cui più sopra fu dimostrata la dissennatezza. Da altra parte non credo poter mai esistere alcun equi-

librio in mare nel senso di mantenere i popoli nell stesso grado di potenza marittima; perchè le forz degli stati tanto terrestri che marittime devono es sere considerate copulativamente e non separatamente, perchè la maggior potenza marittima di u popolo può trovar compenso nella maggior forz terrestre di un altro: le forze degli stati devon essere valutate nella loro totalità e non in mare o in terra solamente. D'altronde l'uguaglianza materiale delle forze degli stati, come dissi altrove, non può mai ottenersi, e può solo sperarsi l'uguaglianza morale in tutto il movimento internazionale, quando le nazionalità saranno attuate; donde l'equilibrio marittimo morale può ben scaturirne.

Attuate le nazionalità, e quindi spariti i piccoli stati ed i grandi imperi, ed in questi cessata la possibilità e la cupidigia d'incorporarsi gli stati minori, ogni popolo, qualunque sieno le sue forze marittime, ne userà in sostegno della giustizia e del bene cosmopolita; limitate naturalmente le sue ambizioni al possesso completo della propria nazionalità, non avrà ragione di tiranneggiare in mare una nazione più debole in questo elemento; invece sarà spinto a lasciare svolgere liberamente ogni attività marittima e commerciale, tornando ciò a suo beneficio, e sapendo che gli abusi da lui consumati in mare, potrà egli soffrirli in terra ove non possiede la stessa forza preponderante. D'altronde l'ambizione dei popoli essendo limitata al possesso e sviluppo delle loro nazionalità, non avranno alcuna ragione di esercitare una tirannide oppressiva nei mari, perchè invece di giovare danneggia le nazionalità, e così l'equilibrio morale marittimo sarà assodato. E quando pure una nazione sconoscesse il proprio utile e la giustizia, e fidando sulla sua potenza marittima, volesse opprimere gli stati più deboli, questi spinti da interesse solidale si stringerebbero naturalmente in lega marittima, ed opponendo le loro forze congiunte contro il comune oppressore, il domerebbero restringendo la sua attività dentro i confini del di-

ritto. L'attuazione delle nazionalità quindi porterà l'equilibrio morale tanto in terra, quanto in mare, e per essa cesserà questo elemento di essere teatro di sanguinose battaglie, per servire solamente al commercio ed allo scambio dei prodotti dei varii popoli.

VIII.

Adunque le nazionalità assorbiscono i piccoli stati, dissolvono i grandi imperi, tolgono ai potenti la possibilità e la cupidigia di dominare i deboli; per l'attuazione delle nazionalità quindi cesserà il disquilibrio politico fra i varii stati, e l'equilibrio internazionale sarà sufficiente a garantire i diritti e gli interessi dei popoli e delle nazioni. Sarà inutile allora la guerra; e quindi deposte le milizie permanenti, licenziati i navigli da guerra che esauriscono le sostanze degli stati o trasformati in legni mercantili; ridate all'agricoltura, all'industria, alla scienza, alle arti tante menti e tante braccia che sono oggi assorbite negli eserciti; ed i popoli cesseranno di vivere nello stato di nimistà e di odio latente, per proclamare la fratellanza universale, ed allacciarsi in una federazione di tutte le genti retta e guidata da un potere federale comune. Allora l'uguaglianza, l'indipendenza e l'unità morale di tutti i popoli sarà attuata; ed il grande atto rivoluzionario della pace universale, vaticinato da Beniamino di Saint-Pierre, da Enrico IV, da Rousseau, da Bentham, da Kant e dalla più gran parte dei filosofi moderni, sarà possibile, e stringerà tutti gli uomini in un amplesso cosmopolita di pace e di amore.

« Morta oggi per sempre la santa alleanza, scrive il Vidari, e distrutto da ogni parte il lurido edificio da lei innalzato, un nuovo patto si sta ora iniziando fra le genti. La prevalenza del principio di nazionalità assicurando la indipendenza delle nazioni in un avvenire forse non lontano, tratterà anche più facilmente ciascun popolo nelle proprie sedi a com-

piere lo sviluppo delle proprie forze intellettuali, materiali e morali, e ciascuno vorrà in casa sua rispettata ed assicurata quella piena e perfetta autonomia che egli per il primo rispetterà in quella d'altri. »

« Quando la libertà avrà stese le sue ali sull'Europa tutta, e il dispotismo non troverà dove che sia un asilo, quando i popoli, adesso ancora soggetti a straniera dominazione, avrano compiuto la loro indipendenza, allora gli stati, anzichè temersi l'un l'altro, si daranno fratellevolmente la mano, nè paventeranno che quei principii di giusta libertà che ciascuno in casa propria coltiva ed onora, e da cui sono informate molte proprie istituzioni, abbiano a diventare per essi dannosi, se, coltivati ed onorati in casa altrui (1). » Ed essendo i popoli in secura pace viventi, le relazioni e i vincoli di affetto si moltiplicano e più stretti si allacciano fra loro in un amplesso di amore cosmopolita; il cui ultimo risultato è la confederazione di tutte le genti.

La pace universale così concepita non è quella imposta dai principi o dagli utopisti che vogliono, a loro arbitrio, comporre artificialmente l'esistenza politica dei popoli; ma quel naturale loro svolgimento che fa loro abborrire la guerra, e verso la pace li incammina per necessità naturale, trovando in essa la loro miglior giacitura e più consentanea alla consecuzione della loro finalità.

S. Agostino scrisse: *Pax est tranquillitas ordinis*, ma quest'ordine non è quello imposto dalla violenza e dalla distruzione che regge dai vincitori sopra i vinti, « non l'ordine lugubre che regna sui cadaveri e sulle ruine, » ma quello derivante dallo accordo armonico e spontaneo, generato dal trovarsi gli elementi al posto dalla natura loro assegnato. Perlochè io parlo di unione cosmopolita nel senso di unione morale, la quale potrà

(1) *Del principio d'intervento e di non intervento*, inserito nel *Politecnico*, T. V, pag. 112.

anche generare un vincolo federale; ma deve sempre restare intatta l'autonomia delle nazioni. Di guisachè per me suona tutt'altro armonia d'interessi, azione coordinata dei popoli verso il medesimo scopo, solidarietà di vita e di esistenza dei varii stati, da fusione politica e civile dei loro governi e delle loro autonomie; da cui può derivarne quando che sia l'intervento. La storia intera dell'umanità dimostra perennemente che a misura che l'unità morale si stringe fra le varie persone giuridiche, la loro indipendenza si assicura e rispetta; di fatti quando gli stati vivevano nell'odio scambievole ed in perpetua guerra, i cittadini si ischiavivano, ed i popoli si conquistavano ed assoggettavano; oggi invece che gl'interessi umani si sono in parte armonizzati, e la pace è lo stato normale dell'umanità, la schiavitù e la conquista sono abolite, il che significa che è assicurata in massima l'autonomia dei privati e delle nazioni.

Da ciò sorge che io non dispero della possibilità di una futura pace universale fra i varii stati, ma credo che essa potrà avere esistenza, quando le nazionalità fra i varii popoli saranno completamente attuate; e questa pace dovrà scaturire non da opera arbritraria, sia di principe, sia di popoli o da una determinata forma di governo che si voglia fondare; ma come un fatto necessario, naturale e conseguente dalla costituzione delle nazionalità; le quali mirano ad armonizzare tutti gl'interessi ed i diritti degli stati, e di conseguenza a congiungerli moralmente in modo tale che la pace, la quale oggi è lo stato normale dei popoli, divenga la loro giacitura perenne.

E se la loro pace diviene perpetua, è mestieri che si stabilisca un potere federale cosmopolita con lo scopo di dirimere pacificamente le contese che possono sorgere fra le nazioni. Diguisachè la idea della federazione universale non è da me concepita come un contratto intersociale originato dalla volontà arbitraria degli uomini, che li confonda in unico corpo sociale politico; ma sibbene come una

conseguenza necessaria per virtù di natura dell'umano incivilimento, il quale ha in mira l'armonia ed il rispetto delle autonomie delle persone giuridiche, assiemandone gl' interessi e la vita nei loro rapporti esterni, che può realizzarsi completamente attuando le nazionalità.

Così concepita la pace universale allontana tutte le obbiezioni mosse contro la possibilità di sua futura attuazione, le quali si fondano principalmente nello addurre la mancanza di mezzi pratici capaci ad attuarla e nel difetto di garantie efficaci per mantenerla; perchè essendo l'idea della pace un fatto naturale e conseguente dell'incivilimento dei popoli, non sente bisogno di mezzi artificiali, sia per fondarla, sia per garantirla. Perlochè è uopo conchiudere che non a torto la generalità dei pubblicisti (1),

(1) Torna utile, tralasciando i socialisti ed i comunisti, indicare in questa nota alcuni degli scrittori frai più autorevoli che hanno fiducia in questo avvenire di pace e di amore, anche per dimostrare come questa idea sia in certo modo entrata nella coscienza generale. Dante Alighieri (*De Monarchia*, lib. I, § V e VI) concepì il pensiero della pace universale: Erasmo (*Colloqui familiari*) dice che l'uomo per costituzione fisica è diretto alla pace, e la guerra è contro la sua natura; Montaigne (*Essais*, lib. II, c 12); Pascal (IV partie, art. 8-9); Grozio (*Del diritto della guerra e della pace*, tradotto da P. Pradier Fodéré, t. II, p. 561) accennano allo stesso principio. Volfio ammise l'ipotesi che il mondo sia una grande città detta da lui *civitas maxima*, in cui i varii stati sono adeguati ai privati e retti da un diritto comune, la quale città va sempreppiù perfezionandosi con lo scopo di attuare completamente il diritto internazionale; e Montesquieu (*Esprit des lois*) crede che verrà un giorno in cui il diritto delle genti fra gli stati sarà formulato ed eseguito come quello civile fra i privati. Beniamino di Saint-Pierre redasse un progetto di pace perpetua che fu accettata da Enrico IV e da Sully; Rousseau facendo un estratto del progetto di Saint-Pierre, ne accettò il principio della pace perpetua, ma l'innovò completamente in quanto ai mezzi pratici. V. il t. III, p. 13 delle sue opere. Geremia Bentham formò del pari un altro progetto di pace perpetua; Kant scrisse un *Saggio filosofico sulla pace perpetua*. L'idea della pace di Kant fu accettata del pari da Fichte (*Principii di diritto naturale*, t. II, p. 261, 265), da Schelling (*Sistema delle idee trascendentali*, p. 411), da Lilienfels, (*Nuovo saggio di un progetto di pace perpetua*), da Gondon d'Assoni (*Progetto di pace generale e perpetua*), da Guthen (*Perfectionnement du projet de l'Abbé de Saint-Pierre*), da Sarrazin (*Projet d'une organisation politique pour l'Europe, ayant pour objet de procurer aux souverains et aux peuples une paix général et perpetuelle*), da Marchand (*Nouveaux projet de paix perpetuelle*), da Scutzenberger

sebbene in buona parte non abbiano prese le mosse dai principii sovracennati, hanno messo fidanza nella possibilità di tal pace futura.

Nè mi sgomenta l'essere da recente divenute le guerre terribili e micidiali, perchè a misura che queste diverranno più spaventevoli, saranno maggiormente evitate, e si faranno più rare e più brevi.

(*Lois de l'Ordre social*, t. II, p. 513). Camillo Desmoulin accettò il principio della pace perpetua nel suo libro *La France libre;* come del pari Volney (*Le rovine*, ossia *meditazioni sulle rivoluzioni degli imperi*, t. I, p. 122 e seg.), Fauchet (*La religion nationale*). Riccardo Cabden promulgò la pace perpetua in Inghilterra; e non poche associazioni dette degli *amici della pace* si fondarono nella Gran Brettagna ed in America. Pitt, arringando nel parlamento inglese, dichiarò non essere lontano il momento in cui gli uomini mostreranno di esser fatti per la pace e non per la guerra. Napoleone I, dice Chevalier (*Cours d'economie Politique*, t. II, p. 205,) fece battere una moneta in cui stava scritto *Paix de l'univers;* M. Pecquer scrisse *l'Éloge de la paix;* Mamiani (*Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalità*, p. 214) dice: « Vedranno le ultime età del mondo (se tanto si può distendere l'occhio mentale) nuovi consigli di nazioni discutere e stabilire in comune e con autorità egualissima ciò che al civile universo parrà salutare o glorioso. » Hanno ammesso del pari la futura esistenza della pace perpetua Vincenzo Russo (*Pensieri politici*, p. 74), Martens (*Precis du droit des gens de l'Europe*, t. I, p. 88) Macchi (*Studii politico-sociali*, p. 98 e seg.), De Bielfeld (*Institutions politiques*, t. II, p. 95), Vergè (*Notes a Martens*, t. I, p. 88), Melardier (*Solution de une question européenne*, p. 44), Boom (*Une solution politique sociale*, p. 54 e 158), Fiore (*Nuovo diritto internazionale pubblico*, p. 247 e seg.), Garelli (*La pace nell'Europa moderna*), Lorimier (*Proposition d'un congrès international, basé sur un principe de facto*, *Revue de droit international*, t. III, p. 1), Laurent (*Études sur l'histoire de l'humanité*, t. XVIII, p. 622, t. XV, p. 42), Noiron (*Nouvelle mission du pouvoir*, p. 256 e seg.), Palma (*Principio di nazionalità nella moderna società europea*, p. 307.), Deloche (*Intorno il principio di nazionalità*, p. 91), Ferrero Gola (*Corso di diritto internazionale*, t. I, p. 247), Pascal Duprat nella *Revue indipendente*, t. IV, dice: « Tutte le dottrine che hanno dominato e che dominano lo spirito umano aspirano alla pace universale, alla pace perpetua. » P. Pradier Fodéré nelle sue note a Grozio (t. II, p. 562) dichiara: « Ai nostri giorni la voce dei pubblicisti si è elevata talmente per condannare la guerra; e proteste così generose non cessano di echeggiare sia nella stampa periodica, sia nella scienza. La filosofia ha d'altronde trovato un potente ausiliario nel commercio, che sopprimerà la guerra. » Carutti (*Principii generali del governo libero*, p. 215 e seg.) dopo avere accettato gli stessi principii, esclama: « Chi tronca questi discorsi col gridarli utopie, non rammenta che tra le nomadi tribù selvagge e le città di Londra e di Parigi corre minor divario, che non fra il punto in cui siamo e quello a cui miriamo, e verso cui siamo sospinti, pur contro nostra voglia. »

Prova ne sia che poco dopo i disastri della Francia nell'ultima guerra, gli Stati Uniti d'America e l'Inghilterra quasi rinsanviti dalle sventure che oggi derivano dalla guerra, non vollero sfidarla nella tanto famosa quistione dell'Alabama, e preferirono invece che fosse pacificamente decisa da arbitri internazionali. E poi è certo che lo stato normale degli stati è oggi la pace, quando prima era la guerra, e le lotte dei dieci e dei trent'anni sono un anacrosmo che non può più ripetersi; perlochè con ragione disse un pubblicista che colui il quale inventerà una macchina capace a distruggere di un colpo un'armata, avrà abolito la guerra.

All'ironico sarcasmo degl'increduli dileggiatori di ogni progresso, può rispondersi che dal mondo oppresso e gramo sorge un fremito sommesso e terribile che proclama le nazionalità di tutti i popoli, che rintuona in tutti gli angoli della terra, che echeggia in tutte le contrade, che scuote tutte le fibre dell'umanità, che sovraneggia tutte le genti, che reclama una novella civiltà in tutti i popoli; ed è il grido complesso di un mondo che vuol rigenerare se stesso, ed ogni nazionalità ricercando le sue membra e le sue viscere sparse. dimanda di rinascere e di ricostituire gli organi di sua vita; perchè insieme combinati, gli diano esistenza autonoma e vita nazionale.

CAPITOLO QUINTO

Diritto di Autonomia degli stati.

—

SOMMARIO

I. Ogni stato ha diritto alla sua autonomia. — II. Diritto a stabilire la costituzione interna. — III. Diritto di eleggere le persone che devono esercitare l'autonomia nazionale. — IV. Diritto in ogni stato di assumere per se e di attribuire al capo dello stato quei titoli che meglio crede a proposito. — V. Diritto di legislazione e giurisdizione di ogni stato dentro il suo territorio. — VI. Lo stato esiste con tutti i suoi diritti senza bisogno di straniero riconoscimento. — VII. Autonomia esterna. — VIII. Onori, guarentigie dovute al sovrano straniero. — IX. Indipendenza dello stato dalla chiesa e viceversa.

I.

Ogni stato o nazione essendo ente collettivo, composto di vari uomini che hanno volontà libera, intelligenza e potestà di agire, costituisce una personalità giuridica, collettiva; e quindi ha il diritto di stabilire, applicare ed eseguire le leggi che devono governarlo, e si presenta rispetto gli altri stati come un essere giuridico, libero ed indipendente, cioè possiede la sua autonomia. Segue da ciò che egli non può servire di mezzo ad un altro stato, ha diritto a respingere ogni sindacato straniero, che tendesse a togliere o minorare la sua indipendenza e libertà, e può agire, senza che altri lo diriga o gl'imponga di far cosa che sia contraria alla sua volontà. Se non che, la propria indipendenza e libertà trova un limite nella libertà ed indipendenza delle altre nazioni; perchè le stesse ragioni che gli fanno pretendere che alcuno non frapponga ostacolo all'esercizio dei proprii diritti, gli danno l'obbligo di lasciar liberi ed indipendenti gli

altri stati, e quindi ha il dovere di non mettere ostacolo di sorta al libero esercizio dei loro diritti di non assoggettarli alla propria dipendenza, nè regolarne gli affari interni, o tentare di dominare in modo qualunque sui medesimi; perchè ogni stato gode della indipendenza e libertà giuridica.

I limiti della scambievole libertà ed indipendenza risultano dal fondamento di tutti i diritti, cioè dalle nazionalità, nel senso che ogni stato può far tutto ciò che è necessario ad ottenere il rispetto della sua personalità nazionale, e non può impedire agli altri popoli che facciano altrettanto per conseguire il medesimo scopo.

Il diritto di autonomia esiste per tutti gli stati grandi o piccoli che siano, deboli o forti, civili o incivili, sia che professino il cristianesimo o altra religione; perchè la personalità giuridica esiste in tutti; quindi ogni stato dev'essere autonomo, qualunque sia la posizione che occupa nel concerto politico delle nazioni.

Il diritto di autonomia appartiene a tutta la nazione. È oggi troppo noto l'errore di coloro che ritenevano essere i popoli patrimonio del principe, concedendogli facoltà di arbitrare sui medesimi, come se si trattasse di un latifondo; ed è invece riconosciuto il principio che il sovrano è chiamato ed esiste per l'interesse dello stato, e non viceversa. Il celebre motto di Luigi XIV, *lo stato son io*, si ricorda come un avvenimento storico, di cui è esclusa la possibilità di riprodursi nei tempi dell'attuale incivilimento.

L'autonomia degli stati è un diritto fondamentale, primitivo, che non può ricevere alcuna restrizione radicale; quindi sono nulli quei trattati per i quali una nazione cede ad altri stati una parte della sua autonomia. Queste mostruosità politiche di che la storia, anche nei tempi contemporanei ci offre non pochi esempii, sono una violazione del diritto delle genti; ed invece di poggiarsi sulla ragione, trovano base nella forza e nella violenza che li fa esistere; ma la Dio mercè il numero degli stati semisovrani

va sempre più restringendosi, e forse non è molto lontana l'epoca in cui scompariranno totalmente.

L'autonomia degli stati che è la sovranità relativa, di cui si è altrove (1) parlato, si esercita sia dentro, sia fuori lo stato; quindi è distinta in autonomia interna ed esterna.

L'autonomia interna è rivelata dal diritto costituzionale e si compone dei tre poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario. Il potere legislativo consiste nella facoltà di stabilire le leggi giuridiche positive che devono governare l'attività esteriore dei membri della società politica: il potere esecutivo nel diritto che appartiene ad ogni stato di governare, ed amministrare la nazione, secondo le leggi stabilite dal potere legislativo; e quello giudiziario infine nella facoltà d'interpretare queste leggi e di applicarle ai singoli casi controversi.

L'autonomia esterna è rivelata dal diritto internazionale, e si risolve nella indipendenza degli stati, per la quale ogni nazione si presenta verso gli altri popoli come una personalità giuridica, che ha quindi diritto alla consecuzione del suo fine, e ad ottenere tutti i mezzi a tale scopo essenziali nelle relazioni con gli altri popoli.

Trattando dell'autonomia degli stati terrò dapprima parola dei diritti che scaturiscono in ogni stato, rimpetto le altre nazioni, dalla sua autonomia interna, e poscia di quelli che prendono origine nella sua autonomia esterna.

II.

Ogni nazione ha bisogno di stabilire i modi e le forme secondo le quali esercita la sua autonomia interna; e quindi ha diritto ad avere una costituzione politica interna, e a determinare la forma di governo che vuole assumere. Ed, essendo ogni stato autonomo, a lui solo spetta lo stabilire quella

(1) Sezione prima, capitolo IV, § VII.

forma di governo che crede più conveniente per la consecuzione del suo fine, senza che gli stranieri abbiamo diritto di sindacarla o di imporla con la forza; quindi può reggersi a monarchia o ad aristocrazia o a democrazia o a reggimento misto. Certamente gli stranieri possono consigliare amichevolmente quale sia la costituzione che più convenga ad uno stato estero; ma, se questo respinge il consiglio datogli, la loro missione è finita, e, se volessero imporre una forma di governo loro più gradita, commetterebbero un'aperta violazione del diritto delle genti, il quale propugna la libertà ed indipendenza di tutti i popoli, malgrado che nel fatto spesso i diritti delle nazioni siano stati calpestati apertamente. D'altronde una forma di governo che si manifesta utile per una nazione, può riuscire dannosa per un'altra; perchè i popoli non sono tutti simili, ma diversificano nei costumi, nelle abitudini, nelle tradizioni, nello incivilimento, nell'estensione, nel clima ed in cento altre accidentalità. Quindi lo straniero, se può con frutto stabilire la propria costituzione, è poi nella impossibilità di conoscere quali siano gl' interessi degli altri popoli, e perciò è incapace a determinare la loro forma di governo, e deve lasciarla interamente al loro arbitrio.

Ogni stato, determinata la sua costituzione, può cambiarla, quando ciò sia reclamato dalla giustizia e dai suoi interessi; perchè è massima funesta ed assurda che la costituzione interna di una nazione sia invariabile anche nel caso che la maggioranza dello stato e la giustizia esigano che sia mutata. Ciò sarebbe condannare i popoli alla immobilità politica, e non credere al progresso di cui sono suscettibili. Una costituzione politica che oggi può essere riconosciuta buona domani può divenire funesta e tirannica. Il dichiarare la nazione obbligata a perpetuità alla stessa forma di governo fa supporre un diritto correlativo a tale obbligazione; ma in chi risiede tal diritto? Nella nazione medesima? E in tal caso essa scioglie se stessa dall'obbligazione assunta. In

altra persona? Ma nessuno è superiore alla nazione. Dippiù, se lo stato consentisse una costituzione tirannica e liberticida, se stabilisse un despota al suo governo, verrebbe di conseguenza ch'egli sarebbe per sempre obbligato a sottostare alla tirannide. La nazione, dice Sieyés, non è sottomessa a perpetuità ad una costituzione, non può esserla, non deve esserla, il che equivale a dire che non l'è.

III.

Un popolo non può direttamente esercitare la sovranità nazionale; ed essendo una personalità giuridica autonoma, ha diritto di determinare le persone alle quali attribuisce l'esercizio della autonomia dello stato, di stabilire le varie autorità nazionali con quei titoli ed onorificenze che meglio crede a proposito, a norma delle sue leggi fondamentali; ha quindi facoltà di eleggere il capo del governo di stabilire la forma dell'elezione, che nei tempi attuali suol essere il suffragio universale, come è avvenuto per Napoleone III e Vittorio Emanuele II, senza che gli stranieri abbiano in alcun modo diritto ad impugnarne la legalità. Lo stato stabilisce se la sovranità debba essere temporanea o a vita o ereditaria, e quindi trasmissibile per successione, com'è in quasi tutti gli stati europei, determina la legge di successione alla quale può ammettere o escludere le donne etc. Stabilito l'ordine di successione, può mutarlo o modificarlo, secondochè meglio stima a proposito; quindi sono state mostruose tutte quelle guerre che hanno avuto in mira definire le leggi di successione al trono di uno stato straniero, o pure imporre al medesimo la esecuzione di quelle stabilite, quantunque revocate, e così difendere le mire di un pretendente il quale, vantando diritto di successione, e dichiarandosi re legittimo, tenta regnar su di un popolo che l'ha deposto, e scalzare quel principe che col suffragio nazionale siede sul trono.

Re legittimo è quello che regna in virtù della vo-

lontà nazionale, che dev'essere fondata sulla giustizia; è quindi erroneamente adoperata la parola *legittimità* per indicare la dinastia che siede, o deve sedere sul trono per la legge di successione. Questa parola fu per la prima volta adoperata in questo senso nel congresso di Vienna dal Principe di Talleyrand, plenipotenziario di Luigi XVIII in una nota a Lord Castlereangh concernente gli affari di Napoli (1). Ma la legge di successione da per se stessa non genera alcun diritto, come si avvera nella trasmissione della proprietà, perchè perde ogni valore giuridico, quando cessa di essere poggiata sul volere nazionale, che è il solo titolo a poter giuridicamente regnare; quindi, se la nazione revoca questa legge di successione, o se esautora la dinastia regnante, e un altra ne stabilisce, o cambia la forma del governo, escludendo il regato, quel principe che volesse ciò malgrado sedere sul trono, cesserebbe di essere legittimo e dev'esserne scalzato. Il succennato errore trae origine nella teorica del diritto divino, per la quale si ritiene che i monarchi regnino per volontà di Dio; ma oggi nessuno più crede a questo divino intervento nella elezione dei principi, di cui altrove (2) si tenne parola.

Agli stranieri dunque non compete alcuna ingerenza nel determinare le persone che devono esercitare la sovranità nello stato. Molto meno potrebbe una potenza estera impedire che un principe, chiamato al trono dal volere nazionale, non regnasse per causa di ineligibilità derivata dalla religione che professa; perchè lo stato è distinto dalla chiesa; ed un cittadino può esercitare qualunque pubblica funzione senza esaminare le sue credenze religiose, che nulla hanno di comune con la missione affidatagli. D'altronde, ove ineligibilità esistesse, apparterrebbe alla nazione dichiararla.

Una potenza straniera non può neanco, come spesso

(1) V. Kluber, *Atti del congresso di Vienna*, t. VII, p. 62.
(2) Sezione prima, cap. IV, § II.

operava Roma, entrare a determinare la validità dei matrimoni, come contratti civili, sia del principe sia dei privati; perchè è sempre la nazione, applicando le leggi dello stato, che decide siffatte quistoni. Questo diritto fu sostenuto e difeso dall'imperatore Luigi di Baviera con immenso coraggio, in un'epoca in cui la chiesa romana esercitava la sua tirannide teocratica in tutto l'orbe cattolico. Però diversa fu la condotta di Giovanna figlia di Enrico IV di Castiglia, la quale, essendo stata dal pontefice impedita di sposare suo zio Alfonso re di Portogallo sotto pretesto dei gradi di parentela, si arrese alla volontà pontificia, dal che derivò che la povera Giovanna non potè sedere sul trono dei suoi padri; e sacrificandosi eroicamente al riposo dei Castigliani, prese il velo, lasciando che altri regnasse.

Ammesso che appartiene alla nazione il conferimento della potestà sovrana, sono superflue le rinunzie che tal fiata fanno taluni principi ai diritti sovrani che vantano o pretendono vantare sopra uno stato, come quella fatta dal re di Prussia col trattato del 26 maggio 1857 ai diritti sovrani che per l'art.° 27 del trattato di Vienna del 1815 gli erano stati attribuiti sul principato di Neuchâtel e sulla contea di Valergin. Lo stesso è a dirsi per la rinunzia di Vittorio Emanuele II e suoi discendenti in favore dell'imperatore dei Francesi e sua dinastia ai diritti e titoli sui territori di Nizza e di Savoia, quantunque nel trattato si stabiliva che l' unione di quelle due provincie alla Francia si sarebbe operata senza violentare la volontà dei popoli, ma la formola impiegata di cessione, è in contrasto ai principii di giure internazionale che regolano gli stati non come beni patrimoniali, ma come personalità giuridiche. Nè dev'essere giudicata diversamente la cessione fatta dall'Austria alla Francia della Venezia, la quale d'altronde non potea mai cadere sotto i Francesi, perchè parte integrale dell' Italia, a cui per coscienza di nazionalità apparteneva.

Dagli stessi principii scaturisce che un sovrano

chiamato al trono da un popolo non può cedere ai altri i suoi diritti sovrani, menochè si tratti di abdicazione in persona di colui che per la legge di successione della monarchia è il suo legittimo successore; molto meno può dividere lo stato ai suoi figli come un padre di famiglia farebbe del suo patrimonio.

IV.

La nazione prende a sua scelta il nome d'impero di regno, di ducato e simili, e conferisce al capo dello stato quei titoli che crede meglio a proposito per mantenere la dignità nazionale, senza che lo straniero abbia diritto di sindacarla. Certamente deve ogni stato attribuirsi quei titoli e quegli onori che sono a livello del posto politico che gode fra le altre nazioni, senza che i titoli da lui fondati si riducano a vane parole prive di alcun valore. Da ciò segue che essa non deve attribuirsi titoli troppo elevati come quello d'impero, quando per estensione, per numero di abitanti, per l'influenza che esercita nel concerto politico degli stati occupa un posto secondario: sarebbe strano che la repubblica di S. Marino volesse elevarsi ad impero. Così del pari non deve la nazione conferire un titolo troppo meschino al suo principe, quando è un grande stato. Che dire se la Russia desse il titolo di duca, di margravio al suo monarca? Non di rado avviene che il titolo preso dalla nazione la eleva a quel posto che deve essa occupare: secondo alcuni distinti pubblicisti (1), non poco influì allo innalzamento della Prussia l'essersi questa elevata a regno sotto il primo Federico. I titoli e gli onori al capo dello stato possono anche essere conferiti dal principe istesso, quando ciò risulti dalle leggi fondamentali del regno ritualmente consentite dal volere nazionale.

(1) V. Vattel, *Le droit des gent*, t. II, p. 9.

V.

Alla nazione appartiene il diritto di governarsi liberamente e senza straniera influenza, e perciò il diritto di giurisdizione e comando dentro il suo territorio, che si risolve nella facoltà di stabilire e formulare le leggi civili, penali, commerciali, amministrative interne, che devono sovrastare a tutti i suoi singoli membri e per tutta l'estensione del suo territorio, dentro il quale non impera altro potere all'infuori di quello nazionale; perchè ogni stato dev'essere nel completo possesso della sua autonomia, e quindi nel libero esercizio del potere legislativo. E, dovendo altresì la nazione esercitare il potere esecutivo, ha diritto di eseguire le leggi che la governano senza straniero sindacato. In virtù del potere giudiziario poi essa dirime le controversie private che si animano da cittadini nanti i tribunali dello stato, interpretando ed applicando le leggi precedentemente stabilite, punisce coloro che violano la legge giuridica, perchè, essendo lo stato organo del diritto, questo per di lui opera praticamente si ritorce contro l'autore del malefizio per riaffermare la legge negata dal delitto.

Le leggi dello stato garentiscono la vita, l'onore e la proprietà dei cittadini: questa garantia non solo esiste pei nazionali, ma altresì per gli esteri. Fra lo straniero ed il nazionale non si manifestano oggi più differenze fondamentali, come era altra volta, che gl'esteri si consideravano quali nemici, e perciò privi di quelle guarentigie che in favore del nazionale esistevano. In Atene era agli stranieri assegnato un quartiere speciale, che serviva loro di dimora, in Cartagine erano obbligati a soddisfare un tributo per potervi dimorare, in Roma sottostavano a leggi speciali; nel Medio Evo gli acattolici erano considerati come nemici; si scomunicava il commercio coi Turchi e coi Saraceni; in tempi da noi non molto lontani il diritto di albinaggio impediva lo straniero a

succedere, e simili. Ma oggi tutte queste differenze sono state abolite dalla ragione, dalla civiltà ed in buona parte dalle leggi positive degli stati civili: straniero, nazionale, cristiano o maomettano è all'uomo concesso gratuito e libero accesso negli stati, ed ha il godimento delle stesse guarentie esistenti per il nazionale. Si è compreso che tutti gli uomini devono cooperare al miglioramento comune, e che la vita dei sospetti e degli impedimenti all'entrata nel proprio territorio danneggia, invece di portare utile a chi l'esercita.

L'uomo esiste tanto nello straniero quanto nel nazionale, quindi in entrambi si deve rispettare la personalità giuridica, salve le differenze accidentali che derivano della dissimile nazionalità a cui appartengono.

Però, se allo straniero sono concesse tali guarentigie ai suoi diritti, sorge naturalissimo ch'egli deve sobbarcarsi alle leggi dello stato, e che la violazione delle medesime produce verso il forestiere le stesse conseguenze che hanno luogo per il nazionale; quindi lo straniero che commette un reato dentro il territorio dello stato soggiace alle pene delle leggi veglianti, a nulla influendo la sua qualità di estero. Da ciò il canone di giure internazionale che le leggi di sicurezza obbligano non solo i nazionali, ma anche gli stranieri dimoranti nel territorio dello stato. Queste leggi però non hanno più alcuna autorità fuori i confini nazionali, quindi nemmeno le sentenze criminali sono eseguibili in estero territorio. Ma nel caso che un condannato da una nazione straniera si asili dentro lo stato, può questo effettuarne la estradizione, che ordinariamente ha luogo, quando è stabilita reciprocamente fra gli stati, mercè un trattato, ed ha delle leggi speciali di cui altrove si terrà parola.

La legge civile sovrasta l'individuo per la sua persona, pei suoi beni e per le formalità dei suoi atti; perchè ogni stato ha pieno diritto di regolare i beni siti nel suo territorio, stabilire le leggi

relative ai contratti ed agli atti che si compiono dentro il territorio nazionale, determinare le condizioni e le regole per esperire le azioni intentate sotto la sua giurisdizione, stabilire le forme del procedimento, qualunque sia la persona alla quale si riferiscano, nazionale o estera. Ma, per quanto concerne lo statuto personale degli stranieri, sono le leggi della loro patria, che imperano, tranne il caso che contengano una violazione dell'ordine pubblico nazionale.

Il determinare con precisione i limiti della sovranità nazionale e di quelle estere, per quanto riguarda gli stranieri, lo stabilire le regole che si applicano nel caso di conflitto fra le varie legislazioni di stati diversi appartiene al diritto internazionale privato; perlochè me ne interesserò, quando sarà tempo di trattare quest'altra parte del diritto delle genti.

Giova però riflettere che la giurisdizione civile e penale di ogni stato è circoscritta entro i limiti del territorio nazionale, fuori il quale impera la sovranità straniera; e come si ha diritto a restare indipendente nello stabilire, eseguire ed applicare la legge dentro il proprio territorio, così deve riconoscersi la stessa indipendenza per gli altri stati. Da ciò segue che l'autorità dei pubblici funzionarii spira alle frontiere nazionali; quindi i notari non possono oltre le medesime strumentare, le autorità giudiziarie e di polizia esercitare il loro ministero, perchè fuori lo stato cessa il loro carattere pubblico. I titoli e le decorazioni accordati da uno stato ad un cittadino cessano di aver vigore oltre i confini del medesimo, amenochè non si abbia una speciale autorizzazione a portarli, detta *exequatur*.

La massima della territorialità della legge nazionale soffre eccezione in varii casi, per quanto riguarda il sovrano straniero, l'agente diplomatico, le armate in marcia etc.

Dal diritto di autonomia sorge che alla nazione appartiene lo stabilire le imposte dirette o indirette, sia che colpiscano generi nazionali o stranieri,

sia che entrino o escano dello stato, determinar i suoi mezzi di sicurezza, eserciti, navilii, fortilizii, estendere le sue proprietà, allargare co mezzi legittimi il suo territorio, utilizzare le sue mi niere, senza profondare i suoi scavi, anche sotterra oltre le sue frontiere, regolare il taglio dei suoi bo schi e delle sue foreste, usufruire delle sue acqu per tutta l'estensione del suo territorio, stabilire l leggi corrispondenti, anche per quanto riguarda il su territorio marittimo, i laghi, i fiumi, gli stagni, canali, traendone tutti gli utili possibili, e praticar sénza intervento straniero tutto ciò che riconosc conforme al suo benessere, senza turbare certament quello altrui, perchè la propria indipendenza trov un limite nell'altrui libertà.

VI.

Perchè lo stato esista, abbia dei diritti e li eserciti, non è necessario il beneplacito straniero; a motivo che i diritti delle nazioni si fondano sul fatto ch'esse costituiscono personalità giuridiche, e non sui riconoscimenti stranieri. Da ciò segue che ogni stato può stabilire, e stabilita, cambiare la sua forma di governo, passare dalla monarchia all' aristocrazia e da questa alla repubblica, o ad un governo misto e viceversa: può promulgare le leggi di successione al trono, e promulgate, cangiarle, eleggere il capo o i capi della nazione e tutte le sue autorità, ed elette, cambiarle o deporle: può prendere quei titoli che meglio crede convenienti, e conferirli al capo dello stato, esercitare il diritto di legislazione e di giurisdizione dentro il territorio nazionale, senza bisogno alcuno di riconoscimento straniero; perchè la nazione esiste dal momento che è costituita, ed in quella forma che si è voluta costituirla: il riconoscimento degli altri stati nulla può toglierví o aggiungervi. Certamente che, per mantenere vive le relazioni fra gli stati, è conveniente il riconoscimento straniero, senza di che vivrebbero nello isolamento e privi dei beneficii che

scaturiscono dal comune accordo; ma lo stato esiste coi suoi diritti, anche senza che sia riconosciuto, perchè, giova ripeterlo, i suoi diritti si fondano sulla sua personalità giuridica, che non è creata da nessuno. L'Italia ebbe esistenza giuridica dal momento in cui il plebiscito la proclamò in faccia del mondo, malgrado in principio non era riconosciuta dalle potenze estere. I riconoscimenti che gli stati stranieri si affrettarono poscia a farne non dierono nascimento ai suoi diritti, ai titoli assunti dal suo principe, alla forma di governo accettata; perchè una nazione esiste giuridicamente dal momento in cui fu costituita.

VII.

Ho riguardato la nazione rimpetto se stessa, ed ho considerato il diritto che in lei risiede di essere internamente autonoma; ma gli stati non vivono isolati: la Cina ed il Giappone che lo vollero tentare procurarono il loro danno, anzichè il loro bene: come gli uomini, così le nazioni devono scambievolmente aiutarsi e fondere i loro interessi. Da ciò il bisogno negli stati di vivere in relazioni scambievoli, nelle quali si esercitano diritti ed obbligazioni, che sono regolate dal giure internazionale. Di conseguenza la sola sovranità esterna forma l'oggetto del diritto delle genti, ed appartiene al diritto interno quella interna.

Considerando lo stato come membro della grande società umanitaria, esiste indipendente da qualunque autorità superiore; perchè al di sopra degli stati non esiste nessun magistrato supremo che possa imporre la sua volontà. Le nazioni sono giuridicamente uguali e vivono nello stato di scambievole indipendenza, sottostanno al diritto internazionale; ma essi stessi sono organi del medesimo e lo stabiliscono, lo eseguono e lo applicano nelle loro relazioni; quindi in loro stessi risiede il potere legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario internazionale. Esercitano quello legi-

slativo con lo stabilire i trattati e le consuetudini; quello esecutivo col dare attuazione alle leggi convenzionali e consuetudinarie, e quello giudiziario col dirimere le controversie internazionali, interpretando ed applicando tali leggi, come spesso avviene negli arbitrati, sebbene non di rado alla guerra si deferisce la facoltà di decidere le quistioni internazionali. Marte quindi è spesso il giudice degli stati, che non sempre piega in favore della giustizia; ma sinora la civiltà non ha saputo allontanare questo mezzo arbitrario di dirimere le controversie internazionali.

La facoltà che ha ogni stato, come membro della società umanitaria, di stabilire, eseguire ed applicare le leggi nei suoi rapporti internazionali, costituisce la sua autonomia esterna o sovranità relativa esterna.

Il diritto di autonomia esterna si giustifica e si fonda sugli stessi principi su cui si poggia il diritto di sovranità interna. In fatti ogni società politica, avendo un fine da compiere, deve adoperare tutti i mezzi che sono al medesimo connessi, nelle sue relazioni con gli altri stati; quindi può conchiudere trattati di navigazione, di commercio, di pubblica sanità, di poste, di telegrafi, di strade ferrate etc.; può stabilire vincoli di amicizia e di alleanza con altri stati, quali meglio stima a proposito, e dentro quei limiti che meglio le convengano, senza che le altre nazioni siano in facoltà di mettervi ostacolo di sorta o d'imporre alleanze non volute da coloro che devono stringerle. Ed alla stessa guisa che ogni cittadino è libero di associarsi con un altro, ogni stato può collegarsi con chi vuole, perchè lo stesso principio di libertà che regge per l'individuo, con più ragione deve dominare per le personalità collettive.

Dal diritto di autonomia esterna sorge negli stati facoltà di ricevere agenti diplomatici esteri e di mantenere presso gli stranieri i proprii legati, perchè li rappresentino in tutti i rapporti diplomatici internazionali. In conseguenza di che oggi fra tutti i popoli civili sono stabiliti agenti diplomatici, che ri-

siedono nelle loro capitali; ed uno stato non potrebbe vivere nel concerto politico internazionale, senza accettare gl'inviati stranieri, e mantenere i propri all'estero, talmente sono vive le relazioni tra i vari stati.

Dal diritto di autonomia esterna deriva nei popoli facoltà di mantenere più o meno frequenti i loro rapporti con quegli stati che più credono convenienti ai loro interessi, animare il commercio con uno stato piuttosto che con un altro, lasciando sviluppare l'attività privata, secondochè è naturalmente spinta. Tuttavia non è loro permesso far commercio illecito, come quello della tratta dei negri, oppure di cosa nociva agli altri stati, come il provvedere di armi una delle nazioni belligeranti, perchè in tal caso commetterebbero un atto di ostilità contro l'altro stato in guerra.

I grandi mari sono aperti alla libera navigazione di tutti i popoli; quindi nessuno può impedire che ogni stato ne usufruisca a norma dei suoi interessi. Può del pari ivi catturare le navi di pirati, che, essendo nemici del genere umano, dovunque si trovano, possono essere arrestati e puniti dallo stato che li ha catturati.

Alcuni scrittori hanno poi preteso che ogni stato sia nel dovere di vendere il superfluo delle derrate di prima necessità a quegli stati che per cagion di carestia ne siano bisognosi; i quali, in caso che loro fossero negate, avrebbero il diritto di appropriarsele con la forza.

Al certo non può mettersi in dubbio che il soccorrere i bisognosi sia un dovere morale; ma non può estendersi sino al punto di formarne un'obbligazione giuridica, che tornerebbe in offesa dell'indipendenza e libertà dei popoli. D'altronde sarebbe assai difficoltoso definire i casi di bisogni che autorizzerebbero tale coazione; e poi in fatto nessun popolo vorrà mantenere infruttuosi i suoi prodotti superflui, e stimerà meglio cederli al prezzo elevato che gli saranno pagate ed aumentare così la sua ricchezza.

La libertà di commercio, essendo un diritto primitivo, non può essere alienata, ma può essere ristretta da trattati internazionali, coi quali uno stato s' impegna verso un altro a vendere a lui solo o a non comperare che da lui solamente certe derrate e merci speciali. L'esecuzione di tali convenzioni internazionali appartiene allo stato che le ha conchiuse nei limiti del suo territorio, e non all'altro contraente; perchè dentro la nazione deve sempre imperare la propria sovranità; quindi appartiene alla medesima stabilire le leggi e i mezzi coattivi all'uopo opportuni per costringere i nazionali e gli stranieri dimoranti sotto la sua giurisdizione a rispettare le condizioni del trattato da lei consentito.

VIII.

Il diritto d'indipendenza attribuito alle nazioni esiste parimenti per il capo dello stato, che nella sua persona rappresenta tutta la nazione su cui regna, cioè in lui risiede il *carattere rappresentativo*. Non metto in dubbio col Pinheiro Ferreira che qualunque pubblico funzionario rappresenta la nazione nell' esercizio del suo ministero; però la rappresentanza attribuita al sovrano è di un'indole differente; inquantochè egli rappresenta la nazione nella sua unità di vedute, esercita la missione più elevata e, secondo la più gran parte delle costituzioni politiche degli stati civili, partecipa all' esercizio del potere legislativo, e quello esecutivo gli è completamente deferito, ed il giudiziario è esercitato in suo nome. Egli dichiara la guerra e la pace, nomina tutti i funzionari; quindi può ben dirsi che rappresenta la nazione non per una limitata funzione, ma nella totalità della sua esistenza. Da ciò segue ch'egli, trovandosi in uno stato straniero, non dev' essere trattato come qualunque altro cittadino, ma invece ha diritto di essere circondato di tal lustro, dignità ed indipendenza da potere liberamente esercitare la sua missione. Ciò non po

trebbe ottenere, ove soggiacesse alla giurisdizione civile e penale del paese estero nel quale ferma sua stanza; perchè la sovranità locale potrebbe ad ogni istante inquisire ed agire sulla sua persona, penetrare nella sua dimora, scrutarne i segreti diplomatici, che la convenienza esige che non siano violati, e metterlo sotto la sua dominazione. Un sovrano rappresenta tutta la nazione su cui regna; e se si concedesse ad uno stato straniero il diritto di giudicarlo, gli si conferirebbe il potere di giudicare un suo pari, mentre *par in parem non habet imperium*. A fine di ciò evitare il sovrano straniero che trovasi in estero territorio resta esente della giurisdizione civile e penale del luogo (1); ed è, secondo i diplomatici, considerato come dimorante sempre nel territorio della sua nazione, cioè gode il diritto di *extraterritorialità* per il quale il territorio straniero, da lui momentaneamente occupato, e per il tempo che l'occupa, si ritiene come territorio della sua nazione (2). Questo diritto sarebbe illusorio, ove non si estendesse alla sua famiglia, al suo seguito ed alla sua dimora, perchè sotto le viste di agire sulle persone di sua famiglia e del suo seguito si potrebbe ad ogni istante penetrare nella sua dimora, e dar nascimento agli stessi inconvenienti. Quindi la famiglia ed il seguito del principe straniero sono considerati come esistenti nel territorio della loro nazione, malgrado nel fatto dimorino in quello estero.

Respingo però l'opinione del Martenz e del Kluber, i quali credono che il principe straniero, trovandosi in territorio estero, abbia la giurisdizione civile almeno sulle persone del suo seguito; il che porterebbe alla conseguenza, come osserva il Ferreira, che l'autorità locali dovrebbero dargli mano forte per l'esecuzione dei suoi giudicati, senza potere in

(1) Fu quindi in violazione del diritto delle genti la condotta di Enrico VII verso Roberto, re di Napoli, di Carlo d'Angiò verso lo sventurato Corradino, e di Elisabetta verso Maria Stuarda.

(2) Relativamente al principio della extraterritorialità ho delle osservazioni a fare, che esporrò, quando tratterò degli agenti diplomatici.

alcun modo frenare gli abusi che il monarca straniero potrebbe consumare usando un potere così sconfinato. D'altronde, per concedere al principe questa giurisdizione, bisognerebbe partire dallo attribuirgli l'esercizio del potere giudiziario, il che trovasi respinto da tutte le costituzioni dei popoli civili, anche nei governi assoluti, nei quali è invece consacrato il principio dell'esercizio distinto del potere giudiziario. A più forte ragione poi non appartiene al principe la giurisdizione criminale. Ciò posto, resta a sapere: a chi spetta la giurisdizione sulle persone del seguito del principe straniero? La risposta sorge spontanea dalla premessa; ammesso che il seguito è considerato come dimorante nel territorio della propria nazione, all'autorità di questa appartiene il diritto di giudicarlo, sì in materia civile come in materia penale.

Il diritto di esenzione della giurisdizione del luogo attribuita al monarca straniero non si estende ai beni che egli potrebbe possedere in paese estero. Questi soggiacciono alla legge del luogo, non avendo alcuna ragione per distorli dalla medesima, perchè non sono abbisognevoli all'esercizio della missione sovrana; se però trattasi di beni mobili, essenzialmente necessari al principe straniero o della casa che serve di sua dimora, anche questi sono esenti dalla giurisdizione del luogo, e sottostanno a quella estera.

Non pertanto, se la dimora del principe straniero in estero territorio circondata dalle cennate guarentigie fosse sorgente di timori e di pericoli per lo stato straniero, questo potrebbe interdirgli l'entrata nel proprio territorio, e permettendola, potrebbe prendere tutte quelle precauzioni necessarie per la propria sicurezza; e se ciò malgrado il sovrano straniero attentasse alla sicurezza dello stato che lo ospizia, potrebbe questo operare in propria difesa tutto quello ch'è necessario per impedire l'attentato contro lui commesso, e scongiurarne i funesti effetti. Se tal diritto non avesse uno stato assalito da un principe estero, che converte l'esenzione di cui gode in stru-

mento di efficace aggressione contro lo stato straniero, e rimunera l'ospitalità accordatagli, eccitando disturbi, cospirazioni, guerre contro colui che gliela largisce, la sicurezza delle nazioni sarebbe distrutta, ed ogni popolo resterebbe in continuo repentaglio di perdere la sua libertà e la sua pace.

Ma si noti che lo stato aggredito dal principe al quale generosamente diè asilo, può fare tutto ciò ch'è necessario per respingere gli effetti dell'aggressione, giammai giudicare e punire l'autore della medesima.

Spesso al principe, alla sua famiglia ed al suo seguito si concede l'esenzione delle imposte che gravitano sugli oggetti mobili di sua pertinenza; ma ciò è un atto di pura convenienza; e non un'obbligazione giuridica, tranne che si trattasse di beni necessarii al principe, nel qual caso non possono sottostare alla inquisizione dei doganieri stranieri, non dovendo questi conoscere i di lui secreti.

È poi un uso invalso in Europa di notificare alle potenze estere l'avvenimento al trono del principe, e queste in corrispondenza gli esprimono le loro felicitazioni mercè lettere, o spedendo appositamente agenti diplomatici; così del pari si fanno felicitazioni in caso di matrimonio del principe, o di nascita di figli, se maritato; si manifestano condoglianze in caso di morte o sventure avvenute nelle case regnanti.

Questi doveri di convenienza, sebbene non faccian parte del diritto, ispirano un grande interesse ai diplomatici, e servono a mantener vive le relazioni amichevoli fra gli stati.

IX.

Ogni nazione è indipendente dalla chiesa, perchè lo stato ha per iscopo l'attuazione delle leggi giuridiche, le quali hanno in mira il rispetto esteriore della umana personalità; quindi esigono un potere sovrano che le formoli come parola sociale, le esegua e le applichi ai singoli casi controversi senza

influenza di alcun altro sindacato nè interno, nè esterno. Oltre questo confine si arresta l'attività dello stato e cessa ogni sua competenza; quindi deve lasciare all'attività privata l'esecuzione delle leggi morali, religiose e simili; e perciò libertà d'istruzione, d'industria, di pensiero e simili.

Nell'infanzia dei popoli lo stato governa quasi tutta l'umana attività; perchè la inesperienza e debolezza degli uomini li fa sottostare ad una specie di tutela politica. Lo stato è moralista e tenta inquisire il pensiero, ed inquisitolo, lo incrimina, lo punisce; è economista e vuol dirigere le industrie e le arti, esercita un dominio tirannico sulla pubblica istruzione e fornisce lo stampo sul quale vuole che siano adattate le intelligenze dei popoli; lo stato è sacerdote, e tiranneggia la religione, facendola servire ai suoi disegni, o se la religione è potente, egli abdica in pro della medesima ad una parte dei suoi poteri sovrani, anzi si mette a servizio della chiesa, e, martoriando le coscienze, impone un culto coattivo. Lo stato quindi nei primordii delle società è un Dio onniveggente che penetra dappertutto, sia nel santuario della coscienza, come in quello delle famiglie e delle municipalità; scruta i pensieri e giudica i dommi; è sacerdote e legislatore ad un tempo, e la propria indipendenza e la libertà individuale resta manomessa e distrutta.

Però questa mistione di tutti i governi colla potestà civile è gradatamente disciolta, a misura che i popoli si inciviliscono, e i varii poteri si divincolano per esercitare separatamente il loro governo, ciascheduno nei limiti della sua competenza e indipendenti gli uni dagli altri.

Se fatale è l'ingerenza dello stato nel governo della privata attività, maggiormente esiziale riesce il suo connubio colla chiesa. La religione, qualunque essa sia, trova base e convinzione nelle menti e nei cuori dei credenti, perlochè ogni influenza, sia favorevole o avversa, che vi eserciti lo stato è una perniciosa violenza, la quale dà necessariame-

turigine ad una guerra arcana e distruttrice che conduce alla sottomissione dello stato verso la chiesa o viceversa.

Lo stato e la chiesa sono due istituzioni sociali, che hanno vita e scopo separato e indipendente l'una dall'altra; perchè la prima ha per fine l'attuazione del diritto, e l'altra della religione; la prima regola l'attività esterna dell'uomo, per quanto è necessaria al rispetto della umana personalità, l'altra per quanto è necessaria all'attuazione dei precetti religiosi; lo stato guarda la vita solamente mondana, la chiesa estende il suo sguardo alla vita oltremondana; lo stato mira l'uomo e le sue azioni esterne, la chiesa guarda l'uomo e Dio, si slancia nei misteri teologici, studia l'uomo prima di nascere e dopo estinto, penetra nel suo cuore e nella sua coscienza, strappa dal suo labbro la confessione dei suoi trascorsi e vi fulmina una pena misteriosa ed oltremondana; lo stato costringe colla forza l'uomo all'adempimento dei suoi doveri, ne garantisce i diritti, giudica le violazioni della legge giuridica mercè i suoi magistrati e le punisce con pene esternamente afflittive; la chiesa deferisce il giudizio delle violazioni della legge religiosa a Dio con modi e forme soprannaturali e non ammette coazione materiale; lo stato è un potere sovrano che esercita una giurisdizione, la chiesa compie una semplice missione, perchè non è potere sovrano. Lo stato e la chiesa quindi esistono distinte ed indipendenti l'uno dall'altra, e non devono ingerirsi nelle scambievoli loro azioni: sono due sfere di attività che si avvicinano, si toccano, ma non s'immedesimano l'uno nell'altra.

La chiesa non può subire, nè esercitar coazione, perchè è una dottrina che impera nelle coscienze e sui cuori degli uomini, e la forza può fare martiri, mai credenti. Se si ammettesse il contrario, Cristo non sarebbe stato creduto [illegible] forza avrebbe difeso la religione paga[illegible] come esistono [illegible]enze different[illegible] ltre, si pro- [illegible] una guerra [illegible] varie reli-

gioni infeste, e sorgerebbe lotta eterna ed inestinguibile fra tutti i popoli e tutte le nazioni. Lo stato invece è fondato allo scopo di costringere colla forza i riluttanti allo adempimento della legge giuridica; perchè il diritto, all'attuazione del quale egli mira, reclama per la sua esecuzione mezzi coattivi; perlochè con ragione la giustizia fu dagli antichi ben raffigurata in quella mistica figura di Astrea colla bilancia e la spada in pugno. La chiesa invece non ha armi; difatti Gesù rimproverò Pietro per avere sguainato la spada, *pone gladium;* e S. Caterina da Siena disse a Gregorio XI che le armi della religione sono la persuasione e le lagrime.

Per ammettere che la chiesa abbia un potere coattivo, bisogna riconoscere in lei una sovranità che dovrebbe convivere con quella dello stato; ora due sovranità contemporanee non possono esistere, perchè l'una esclude l'altra; e volendo dominare ognuna alla sua volta, si osteggerebbero scambievolmente, e si imporrebbero l'uno all'altra secondo la forza messa a loro disposizione.

La chiesa non è nello stato, nè lo stato nella chiesa, ma l'uno e l'altra agiscono di conserva per attuare il bene dell'umanità con mezzi e fini diversi. Può solamente dirsi che la chiesa sia nello stato, inquantochè come persona giuridica alle leggi dello stato soggiace, ove dai limiti della sua missione sconfini.

Questi principii qui appena delineati si compendiano nella famosa massima *libera chiesa e libero stato*, egregiamente svolta dal Cavour ed oggi entrata definitivamente fra' principii certi della scienza dalla quale deriva la indipendenza dello stato dalla chiesa e viceversa.

Non pertanto non tutte le verità scientifiche sono sempre attuate, e difficilmente nella loro interezza. Volgendo lo sguardo alla religione cattolica si vede nel suo inizio manifestarsi e svolgersi separata dallo stato; e fece i suoi maggiori progressi, per essere una dottrina di pace e di amore, che penetrava fa-

cilmente negli animi, e soggiogava le coscienze, in guisa che giunse a fondare una società *spirituale, uguale e libera*, collo scopo di ottenere la felicità dell'anima mercè l'amore, l'uguaglianza e la fratellanza proclamata dal divino maestro. La chiesa stabilì come principio fondamentale la eliminazione di ogni intervento religioso nello stato, e quindi la indipendenza del medesimo, perchè il suo impero non è di questo mondo. Malgrado le feroci persecuzioni, i roghi, gli esilii ed i potenti ostacoli levatisi per combatterla, dopo tre secoli invase la società pagana, ed i potenti, i filosofi, i forti chinarono la fronte sotto la maestà della croce. Però Costantino, per vincere i suoi rivali, vedendo i progressi del cristianesimo, si fece suo alleato, atterrò gl'idoli pagani ed impiantò la croce in Campidoglio. La chiesa divenne in seguito un partito politico, e congiunta in profano connubio coll'impero, divenne *intollerante*. Non pertanto beneficò l'umanità, perchè destò orrore contro la guerra, mitigò la schiavitù, alzò asili alla mendicità; e siccome era impossibile trionfare in mezzo l'arena del circo bagnata incessantemente dal sangue delle vittime che sollazzavano il popolo romano, avido sempre di spettacoli e di vita cruenta, era mestieri che la società romana fosse disciolta. Popoli barbari si mossero da lontane contrade, si rovesciarono sull' impero, e a brani a brani lo disfecero. L'impero romano avea portato la unificazione materiale del genere umano, lá sua missione era compita e dovea soccombere per dar luogo alla unificazione morale proclamata dal cristianesimo. Le invasioni barbariche si successero senza posa, e portarono lo sminuzzamento e l'anarchia tra' popoli; ma il cristianesimo li ridusse all'unità, demolì la potenza del forte e la piegò sotto il giogo soave del vangelo, e proclamò l'uguaglianza delle genti, perchè gli uomini sono battezzati nello stesso spirito, e formano un sol corpo, che è l'umanità.

Resa potente la chiesa, lo stato riconobbe il bisogno di amicarsela, per avere anche mezzo di sot-

toporla alla sua influenza; da qui l'invasione dello stato in affari puramente religiosi, e l'abbandono di talune prerogative sovrane alla chiesa sottoponendole al di lei esclusivo governo. Ma, progredita l'umana società, surse la necessità di separare la potestà religiosa da quella civile e proclamarvi la loro scambievole indipendenza e libertà, sotto l'influenza della quale è possibile che entrambi raggiungano il loro scopo. Da ciò la conseguenza che l'autonomia dello stato resta indipendente e libera da quella religiosa, e questa da quella, che nessuna limitazione può l'una imporre all'altra; perlochè è al diritto contrario qualunque ingerenza della potestà religiosa in quella civile o della civile nella religiosa, essendo l'una dall'altra indipendente.

CAPITOLO SESTO

Del principio del non intervento (1).

SOMMARIO

I. Definizione dello intervento. — II. Storia dell'intervento in Europa. — III. In America. — IV. Dottrina degli autori sull'intervento. — V. Esposizione, giustificazione e fondamento del principio di non intervento assoluto. — VI. Se sia ammessibile l'intervento diretto allo scopo d'impedire che i rivolgimenti politici degli stati vicini si estendano dentro la propria nazione. — VII. Intervento nel caso di guerra civile. — VIII. Intervento chiesto da una parte dello stato. — IX. Intervento nel caso di guerra civile religiosa. — X. Intervento in Roma. — XI. Intervento presso un popolo che calpesta le leggi della giustizia e dell'umanità. — XII. Intervento presso popoli barbari. — XIII. Intervento contro il dispotismo. — XIV. Intervento voluto o consentito in un trattato. — XV. Intervento in sostegno dell'equilibrio politico. — XVI. Intervento presso uno stato connazionale. — XVII. Intervento poggiato sull'ipotesi di futura pace universale. — XVIII. Non è intervento il prevenire un pericolo certo e sicuro minacciato dalla nazione vicina. — XIX. Non è intervento l'aiuto che si reca ad un popolo che da sè stesso non può emanciparsi dal dominio straniero. — XX. Non è intervento l'aiutare un popolo a separarsi da un altro al quale fu congiunto con la forza. — XXI. Nemmeno è intervento l'aiuto recato ad un popolo per liberarlo da un'intervenzione straniera, o dagli effetti da questa derivati. — XXII. Questo aiuto, per essere legittimo, bisogna che sia giovevole allo stato a cui si porta, e da questo voluto. — XXIII. L'attuazione delle nazionalità toglierà gl' interventi.

I.

Conseguenza del diritto di autonomia degli stati è il principio del non intervento.

Intervento in diritto internazionale significa intromissione nelle faccende politiche interne di uno stato

(1) Le idee annunziate in questo capitolo sono tratte da un altro mio scritto titolato: *Nuova esposizione del principio del non intervento.*

straniero, impiegando la forza per far prevalere la volontà straniera a quella nazionale. Mercè l'intervento quindi alla sovranità dello stato è sostituita quella straniera, che a suo placito decide sui destini della nazione nella quale interviene.

Secondo taluni sarebbe anche intervento la intromissione violenta di uno stato nelle relazioni esterne, sia pacifiche, sia guerresche, che possano fra due o più nazioni agitarsi. In vero, guardando il fatto della intromissione, può filologicamente essere intesa come intervento, ma siffatta intromissione, si risolve in alleanza della nazione che interviene con lo stato di cui difende le pretese, e guerra verso quello contro cui vuole con la forza farle valere; o guerra contro entrambi, se le pretese di tutti combatte, e le proprie vuole imporre. Ciò posto, in diritto internazionale la parola intervento è generalmente intesa nel senso di intromissione violenta nella politica interna di un' altra nazione, e non in quella esterna. Per altro, decomponendo la parola intervento, si accenna alle due voci: *intus, venire*, che significano *venir dentro*: cioè dentro il governo della nazione in cui si esercita l'intervenzione (1). Ben vero può l'intervento aver luogo talvolta contemporaneamente ad una guerra esterna, ed anche può esserne causa e spesso conseguenza o mezzo; ma ciò non deve farlo confondere con la guerra malgrado l'accidentale coincidenza, perchè il carattere specifico dell'intervento sta nella sostituzione violenta della sovranità straniera a quella nazionale interna. Senza questo, potrà esservi alleanza guerresca o pacifica, guerra se si vuole, giammai intervento. Bisogna questo principio assicurar bene, perchè dal medesimo molte conseguenze rampollano, ed il fallir dalla base è origine di non pochi errori e contraddizioni.

(1) V. Mamiani, *D'un nuovo diritto pubblico europeo*, p. 84; Casanova. *Diritto internazionale*, t. I, p. 104; Sandonà, *Diritto internazionale moderno*, p. 85; Ferrero Gola, *Corso di diritto internazionale*, p. 64.

Ho detto intromissione violenta, perchè laddove fosse pacifica e puramente consultiva, si risolverebbe in amichevole interposizione, detta buoni uffici ed anche mediazione, il che non è intervento.

La violenza può essere esercitata con forza militante, cioè con eserciti che di fatto invadano il territorio straniero ed anche con la semplice minaccia, quando è sostenuta da tale apparato di forze da impedire una nazione di agire liberamente. Perlochè con ragione si disse che l'intervento operato in Italia dagli Austriaci perdurò anche dopo la loro partenza, perchè si mostravano sempre pronti a ricalcare la via fatta, laddove lo stato politico, da loro stabilito colla forza, fosse cangiato. Lo stesso può dirsi della Francia per Roma, anche dopo che le sue truppe sgombrarono quel territorio in esecuzione del trattato italo-francese del 1865, perchè restava sempre la minaccia del loro ritorno, come di fatto avvenne, producendo il disastro di Mentana.

II.

A ben discutere la quistione dell'intervento bisogna indagarne l'origine, dilinearne la storia, esporre le ragioni addotte per giustificarlo e determinare quali siano i principii che derivano sul proposito dal dritto in seguito ai progressi fatti dalla scienza.

L'intervento ha origine in quella tendenza che hanno i forti di dominare i deboli ed imporre ai medesimi la loro volontà. Storicamente poi nell'epoca moderna l'intervento si rivela nei tempi dell'impero germanico, nel quale il feudalismo reggeva non solo i sovrani ed i loro vassalli e sotto vassalli, ma altresì gl'imperatori ed i principi feudatarii, i quali doveano subire l'alta sovranità imperiale col diritto d'intervenire nelle politiche vicende che agitavano gli stati invassallati. E poichè con tal sistema crebbe a dismisura l'autorità imperiale, anche popoli indipendenti erano spesso soggetti a tale suprema giurisdizione; anzi l'errore giunse a tanto, che taluni

principi non di rado spontaneamente all'arbitrio ce sareo sottoponevano le contese interiori dei loro stat Difatti nel quattordicesimo secolo si vide il re d Danimarca ed i Conti di Holstein sottomettere all'im peratore Sigismondo una controversia nata nel Schleswig che allora non era reclamato dall'imper

L'alto potere attribuito ai pontefici superiore quello dei re diè scaturigine a non pochi interven perchè si riconosceva in loro un supremo diritto giudicare le contese che fra i principi della cristia nità potevano sorgere; perlochè era mestieri usa la forza delle armi, intervenendo per rendere ese cutorii i loro arbitramenti. Le lotte religiose che in sanguinarono Europa, e più Alemagna, massime nel l'epoca in cui i credenti nel cristianesimo in prote stanti e cattolici si divisero, dierono del pari origine ai reiterati e molteplici interventi che il trionfo della religione dell'interventore aveano per iscopo.

Dippiù essendosi col trattato di Vestfalia e meglio con quello di Utrecca e successivi stabilito l'equilibrio politico europeo, col quale si ebbe in mira di mantenere gli stati in tale potenza ed estensione da contrabilanciare le loro forze, surse altra cagione perenne d'interventi.

Difatti era impossibile mantenere questa equazione forzata ed arbitraria, senza mettere un argine al naturale sviluppo statistico, economico e territoriale dei popoli. Dondechè con ripetuti interventi le nazioni furono impastate e rimpastate, e la loro indipendenza interiore fu subordinata a questo artifizioso congegno politico, detto equilibrio europeo. E poichè i reggitori del mondo a lor placito usavano ed abusavano di questo principio, fu loro facile coonestare ogni intervento come imposto dalla bilancia degli stati, la quale a lor talento traboccava, soggiogando al loro arbitrio l'autonomia degli stati.

Se al principio dell'equilibrio politico cedeva la indipendenza e libertà dei popoli, volendo esser logici, si doveva estendere l'intervento anche nelle famiglie, quando il governo interiore delle medesime

potea essere reputato qual minaccia a questo equilibrio; perlochè si credè lecito impedire quei maritaggi regali che la potenza di uno stato avrebbero potuto accrescere. Difatti Inghilterra nel 1843 si oppose ad un matrimonio che si proponeva alla giovine regina di Spagna; e Francia, a cui per varii trattati era imposto non potere la sua dinastia contrarre parentado con la spagnuola, per mezzo del suo ministro Guizot scriveva nel 23 giugno 1842 a Casimiro Pérrier a Pietroburgo: « Nello interesse « della pace e dell'equilibrio europeo noi non ab- « biamo per i principi francesi alcuna pretesa per « la mano della regina di Spagna, ma non ammet- « tiamo per conseguenza alcun principe straniero « nella casa Borbone. » D'altra parte scriveva alcun tempo dopo a Bresson, agente diplomatico a Madrid, che, se alla regina di Spagna fosse permesso sposare un principe, la preferenza deve essere accordata alla Francia nella persona del duca di Montpensier.

Mentre la diplomazia ricorreva a questi espedienti per impedire la riunione di più troni nella stessa famiglia, frai Borboni di Francia e di Spagna sin dal 1756 esisteva il tanto celebrato patto di famiglia, che si volle pure estendere ai Borboni delle due Sicilie e di Parma, col quale si stabiliva la scambievole garantia dei loro troni, e l'intervento contro chiunque avesse osato aggredirli.

L'intervento però si fece più dannoso e tirannico col procedere dei tempi, quando prese per motivo le conseguenze che ad uno stato potevano derivare dai mutamenti politici interni avvenuti in altra nazione; perlochè i potenti, sotto il pretesto di rimuovere i propri danni, si crederono in diritto d'intervenire nei rivolgimenti interni degli stati minori, e deciderli secondo loro meglio talentava.

Difatti la Prussia nel 1788 frai motivi che addusse per giustificare il suo intervento in Olanda, disse che i movimenti olandesi avrebbero potuto esercitare una influenza nociva nelle sue provincie limitrofe alla Olanda. E l'intervento operato in Francia nel 1791

dalla Prussia e dall'Austria ebbe in mira di mettere un argine ai movimenti francesi, sotto pretesto che i principii sovversivi in Francia manifestati poteano farsi strada nel cuore degli altri popoli; e quindi bisognava guarire il male nella radice.

Malgrado questo intervento la Francia deliberò difendere la patria indipendenza e respinse gli eserciti interventori, anzi, venuta alla rivincita, scosse la più parte dei troni di Europa, scalzandone le più vecchie dinastie, e vi installò i Napoleonidi. Però la sciagura in Mosca e gli avvenimenti che la precessero e seguirono, arrestarono le vittorie francesi; e gli alleati dopo tante sconfitte portarono le loro armi sin nella capitale della Francia, domarono l'uomo terribile che sin dallo scoglio di Sant'Elena turbava i loro sonni; e vistosi arridere una prima vittoria, stabilirono inceppare Europa fra le pastoie di un regime poliziesco internazionale. Russia, Austria e Prussia sottoscrissero a Vienna un patto di alleanza perpetua nel 20 novembre 1815, che sacrilegamente chiamarono santa; e stimando Europa incapace a reggersi da se, convennero sottoporla alla loro perpetua tutela. decidere col loro intervento armato le quistioni interne degli stati minori; e facendo scempio della indipendenza e libertà dei popoli, imposero loro la monarchia assoluta, come forma legittima di governo, secondochè i suggerimenti del loro arbitrio e della loro potenza meglio le consigliavano.

Questo trattato ebbe compimento col protocollo di Aquisgrana del 15 dicembre 1818, nel quale intervenne la Francia, che si era riabilitata in faccia della reazione mediante la sua dinastia regnante.

Riunitasi in Carlsbad la santa Alleanza, rimpastò a suo modo gli affari di Germania; e a Tropavia, Lubiana ed a Verona stabilì che trovando dapertutto uno spirito di sovvertimento e di ribellione, che portava lo sconvolgimento in tutta Europa, s'impegnava sopprimerlo; perlochè fece ammettere come massima di diritto pubblico esterno l'intervento armato di uno stato in un altro per le dissenzioni che potevano

in esso sorgere, e promise non allontanarsi mai da cosiffati principi. Di conseguenza sentenziò la morte delle nascenti libertà piemontese, napoletana e spagnuola e di altri popoli; e si videro i Tedeschi scorrazzare come le falangi d'Attila il suolo italiano, ed i Francesi quello spagnuolo, intervenendo armata mano i primi in Napoli ed in Piemonte nel 1821, ed i secondi in Ispagna nel 1823, ed entrambi nelle Romagne nel 1831.

« Così la santa alleanza, dice Mamiani, si reputava poter tastare in ogni momento il polso all'Europa; e da medico al tutto inesperto non si avvedeva di scambiare i sintomi con la malattia; e mentre quelli riparava, questa cresceva d'intensione, e rendevasi non più curabile. La principale faccenda era di rimettere con intervenzioni armate i principi nel possesso e pieno godimento del potere monarchico. Dopo ciò si reputava rimediato ogni male, dileguate le cagioni permanenti delle rivolte. Mai non aveva veduto il mondo simile eccesso di autorità regia, e l'autonomia dei popoli mai fu minacciata e violata con maggiore ardimento, e con più vasta e meglio consegnata cospirazione di forze! (1) »

Malgrado la Francia avesse piegato la cervice ai decreti della santa alleanza, il suo ministro degli esteri Pasquier, saputo che le potenze congregate a Lubiana avevano decretato l'occupazione militare delle Due Sicilie, scrisse agli agenti diplomatici francesi « che questa occupazione era una novità introdotta nel diritto delle genti, il cui primo esempio era stato praticato in Francia; perlochè al solo rammentarlo, ne ribolliva il sentimento nazionale, e dovea la diplomazia opporsi all'applicazione di un principio così funesto. »

Tuttavia due anni scorsero e l'esercito francese, lumeggiante ancora delle fresche glorie dell'impero, fu visto intervenire in Ispagna, per ristaurare il

(1) *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, p. 82.

dispotismo monacale del VII Ferdinando. E Châteaubriand, il quale aveva detto: « Se l'Europa incivilita volesse impormi una costituzione, andrei a vivere in Costantinopoli (1), » spinse più d'ogni altro la Francia a questa crociata liberticida, e non esitò affermare: « essere la Spagna il vero campo di battaglia in cui poteva la Francia con gran pericolo e grande onore ristaurare ad un tempo la sua potenza politica e la sua forza militare. Per altro, egli soggiungeva con nauseante cinismo, l'intervento o il non intervento è una puerilità assolutista o liberale, di cui alcuna testa pensante non s'imbarazzerà: in politica non vi ha alcun principio esclusivo: si interviene o non s'interviene, secondo che meglio consigliano le esigenze del proprio paese (2). »

E più tardi nel 1831, poco dopo l'intervento degli Austriaci nelle legazioni, Casimiro Périer, mentre dalla tribuna proclamava il principio del non intervento, segretamente poi si congratulava col gabinetto di Vienna del successo ottenuto nelle Romagne, ed al pontifice scriveva che ad arginare la soverchia influenza austriaca in Italia, era mestieri che in Ancona si recassero le truppe francesi, come di fatto avvenne in onta alle proteste del governo austriaco e pontificio (3).

« Questo sistema d'ingerenze perpetue, dice l'americano Calvo, immaginato e preconizzato dalle potenze alleate, non dovea dare i risultati che si ripromettevano. Da una parte per divenire efficace, esigeva unanimità di vedute, accordo di pensieri e di tendenze, che era difficile riscontrare fra gli stati. D'altra parte la rivoluzione francese era stata non vinta, ma solo *moralizzata*, per così dire: i suoi principii erano germinati sul continente, e pensare

(1) *Ouvres complètes de Châteaubriand*, *De la monarchie selon la charte*, t. XVIII, p. 392.

(2) *Congrès di Verona*, t. 1, p. 73, 100, 125, 314, 364.

(3) Bianchi, *Storia documentata della diplomazia europea dall'anno 1814 al 1860*, V. II, p. 38.

a soffocarli dapertutto con le armi era un sogno di cui gli avvenimenti che seguirono doveano dimostrare la inanità (1). »

Inghilterra liberi sensi manifestava, e mercè il suo diplomatico Lord Castlereangh protestò contro le deliberazioni prese a Tropavia e Lubiana, proclamando il principio del non intervento come regola e l'intervento come eccezione (2): sebbene pochi giorni prima, scrivendo agli inviati inglesi a Lubiana, Gardon e Stewar, non condannava la sostanza dello intervento in Napoli, ma la politica di Metternich, che avea presentato la rivoluzione napoletana come quistione europea, mentre, se fosse stata discussa come quistione austriaca, avrebbe attirato l'interesse di Europa (3).

Più tardi nel congresso di Verona, allorchè fu deciso l'intervento in Ispagna, il duca di Wellington, secondando le istruzioni ricevute da Caning, si ricusò di firmare il processo verbale, dichiarando « che il governo inglese era di opinione che il censurare gli affari interni di un altro stato, a meno che questi non affettino interessi essenziali dei sudditi inglesi, è incompatibile coi principii adottati dal governo brittanico relativamente agli affari interni degli altri stati (4). »

III.

Mentre questi avvenimenti si maturavano in Europa, le colonie americane transatlantiche della Spagna e del Portogallo si trovavano in piena insurrezione contro la madre patria; e gli stessi sovrani che si erano uniti per difendere l'assolutismo in Europa, che avevano a Lubiana proclamato il principio di esser nullo qualunque cangiamento interno operato

(1) *Le droit international, theorique et pratique*, t. I, p. 200.
(2) Wheaton, *Elementi di diritto internationale*, p. 57.
(3) Bianchi, loc. cit.
(4) Lawrance, loc cit., p. 293

con la rivoluzione, e che in loro esisteva il diritto imprescrittibile stabilito dalle leggi divine di distruggerlo con la forza, si mostravano dispoti ad intervenire in America, per raggiungere il medesimo scopo. Ma Inghilterra si mostrò ostile a siffatto proponimento; anzi Caning dichiarò che sin quando la lotta si fosse agitata tra la Spagna e le sue colonie si sarebbe mantenuta neutrale; se però alcuna potenza estranea fosse intervenuta, essa avrebbe prese le misure stimate all' uopo più convenienti.

Con più energia parlò il presidente degli Stati Uniti di America, Monroe, il quale dichiarò che la politica della confederazione verso gl'interventi operati nell'antico mondo era stata quella di riconoscere il governo di fatto ivi stabilito; ma ben differente sarebbe stata la sua condotta, laddove il sistema usato in Europa dalla santa alleanza, si avesse voluto estendere al continente americano, e sarebbe loro impossibile restare spettatori indifferenti verso un intervento straniero sotto qualunque forma si fosse presentato.

L'effetto di questo messaggio fu tale in Inghilterra, che lord Brougham non esitò dire essere la quistione delle colonie spagnuole stata decisa in favore della libertà dei popoli dal presidente Monroe.

Il principio del non intervento così proclamato fu detto dottrina di Monroe, perchè non fu accompagnata da sanzione legislativa. E poichè il dritto internazionale è cosmopolita, il governo francese accettò questa dottrina, e l'oppose alla Prussia nel 1830, allorchè il Belgio era minacciato di un intervento prussiano (1).

Gli Americani in seguito tentarono scuotere ogni giogo dell' Europa; il signor Adams, come agente diplomatico degli Stati Uniti, dichiarò al governo inglese che i rivolgimenti politici avvenuti nel nuovo mondo gli aveano fatto acquistare la propria indipendenza, e che non poteva essere più campo di

(1) Guizot, *Memoires*, t. II, p. 520.

colonizzazione europea. L'Inghilterra respinse tale dichiarazione; ma ad iniziativa del Perou un congresso si riunì a Panama nel 22 giugno 1826, per sancire e difendere lo stesso principio, e si strinse una alleanza perpetua fra i varii stati dell'America del sud. Però gli Stati Uniti si negarono a far causa comune con gli altri Americani, volendo riserbata libertà d'azione, perlochè abortirono gli effetti del congresso di Panama.

Altri interventi si verificarono poscia negli stati americani per opera della Francia e dell'Inghilterra, e precisamente in Rio della Plata, in Buenos Ayres nel 1838, sotto pretesto che un legge del dittatore Rosas riguardava come naturalizzati, e assoggettava al servizio militare tutti gli stranieri che risedevano nella provincia della Plata da tre anni, vi esercitavano un' industria, e vi possedevano immobili, disconoscendo la regola di diritto delle genti che lo straniero che vuole ospiziare in stato estero, deve sottomettersi alle leggi del medesimo. Questi interventi ebbero per pretesto di proteggere o di indennizzare i nazionali degli interventori, quantunque il vero scopo era libidine di dominio; ed ebbero termine con conclusioni umilianti per parte degli interventori.

« È permesso dimandare, dice Calvo, qual profitto ne ha raccolto l'umanità, in che cosa questi interventi sono serviti allo sviluppo della civiltà e del commercio, quali principii nuovi e fecondi di diritto internazionale han fatto prevalere? E pertanto l'insegnamento che nasceva da queste triste immistioni dell' Europa nell'organizzazione interna degli stati transatlantici dovea essere disconosciuta, come pur troppo lo dimostra lo intervento nel Messico (1). »

In vero questo intervento da ultimo portato in America reca una grande meraviglia, riferendosi all'epoca civile in cui avvenne, ed alle nazioni che lo promossero, e massime alla Francia, che lo spinse

(1) Loc. cit., p. 239.

agli eccessi, mentre si facea banditrice di principii di libertà, ed a squarciagola proclamava il principio del non intervento.

In conclusione può dirsi che il secolo presente offra maggior copia d'interventi tanto nell'uno quanto nell' altro emisfero, donde più urgente sorge il bisogno che il filosofo ed il publicista porti la sua attenzione allo svolgimento delle leggi internazionali, che deggiono una così vasta ed intricata materia regolare.

IV.

Dalle idee sovra esposte si vede che l'Inghilterra e gli Stati Uniti proclamarono il principio del non intervento come regola e l' intervento come eccezione. Difatti Lord Castlereangh mentre negava negli stati il diritto d'intervenire nelle faccende interiori delle altre nazioni, loro lo concedeva, quando la propria sicurezza ed i loro interessi essenziali fossero minacciati in una maniera seria ed immediata dagli avvenimenti interiori di altra nazione.

Questi principii, già accennati dai giuspubblicisti, ebbero largo svolgimento nelle loro opere; e poichè la regola era il non intervento, furono indicati col titolo di *principio del non intervento*. Non pertanto, se si ammetteva pure l'intervento come eccezione, anch' esso doveva entrare fra le leggi internazionali. Difatti, prendendo le mosse da queste idee, con ragione il Vidari lo disse *principio di intervento e principio di non intervento* (1).

Però l'intervento stabilito come eccezione fu annunziato da Lord Castlereangh con la formola generale sovra espressa, e si guardò dal determinare i casi di tale eccezione con norme chiare e precise. A ciò doveano accingersi gli scrittori di diritto internazionale.

« Guizot non uscì dalle suddette generalità, dicendo: Ogni stato non ha diritto d'intervenire nella

(1) V. il *Politecnico*, anno 1868.

situazione e governo interno di un altro stato, menochè l'interesse della propria sicurezza gli renda l'intervento indispensabile (1). » Wheaton credè impossibile formulare su tale quistione una regola assoluta, perchè qualunque norma generale si voglia fissare, va sempre soggetta allo abuso che possono farne le umane passioni (2). Chauchy non esitò dichiarare che in materie d'intervento non è possibile lo intendersi, perchè il rimedio non è meno spaventevole del mezzo (3). Calvo credè che la quistione dell'intervento offra tante difficoltà dal lato teorico, da non potersi risolvere in modo assoluto, e bisogna secondo le circostanze ammettere o condannare l'intervento; perlochè esamina quasi tutti gl'interventi narrati dalla storia, portandovi le opportune considerazioni e risoluzioni giuridiche (4). Kant nel suo progetto di pace perpetua si dichiara partigiano del principio del non intervento, riguarda l'intervento come uno scandalo, e lo ammette nel solo caso che sia diretto ad aiutare una delle parti della nazione che si sia divisa dal resto, e si sia costituita a stato indipendente. Martenz condanna ogni intervento, meno quello che abbia per iscopo rappaciare una nazione che dilaniata dai partiti trovasi nella impossibilità di prendere una stabile determinazione (5).

Pellegrino Rossi in un articolo sull' intervento si industriò a stabilirne le eccezioni: 1.° quando si adopera per prevenire un' aggressione imminente e certa, che potrebbe derivare da un governo a tale scopo costituito; 2.° quand'è scoppiata in altro stato la guerra civile, la quale sarebbe così feconda di agitazioni da precipitare gli stati vicini in violente perturbazioni; 3.° quando in uno stato la guerra civile si prolunga indefinitamente; perchè gli altri stati hanno diritto a mettere un termine ad ogni inutile carneficina.

(1) *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps*, t. IV, p. 4 e 5.
(2) *Elementi di diritto internazionale*, p. 198.
(3) *Le droit maritime international*, t. I, p. X.
(4) Op. cit., t. I, p. 198.
(5) *Preçis de droit des gens moderne de l'Eurcpe*, §§ 74, t. I, p. 202.

Heffter si dichiara partigiano del principio del non intervento, ma crede legittimo l'intervento: 1.° quando vi sia il consenso formale dallo stato interessato, o in virtù di una clausola espressa in un trattato che garentisca la costituzione e la difesa di un paese; 2.° quando scoppia la guerra civile e divora una nazione; 3.° quando i cangiamenti interni sopravvenuti in una nazione siano di tal natura da portare pregiudizio ai diritti di un altro stato; 4.° quando abbia per iscopo d'impedire la ingerenza illegittima che un stato esercita, o tenta esercitare in altra nazione (1).

Berriat Saint-Prix (2), e Pradier Fodéré (3) ammettono il principio del non intervento e l'intervento quando la sicurezza delle nazioni straniere fosse compromessa dagli avvenimenti interni di uno stato, come, per esempio, nel caso che questo agglomerasse molte truppe nella frontiera vicina.

Bluntchli ammette l'intervento pure eccezionalmente: 1.° quando è chiesto dal governo del luogo in cui deve essere recato, purchè sia il vero organo dello stato; 2.° quando sono violati i principii fondamentali del diritto delle genti; 3.° per far cessare gli effetti di un illegittimo intervento precedente, ed impedire che sia rinnovato; 4.° fra stati confederati, quando risulta dal patto federale (4).

Questi principii furono più o meno largamente esposti dai vari scrittori di ragione giuridica internazionale (5).

(1) *Le droit international public de l'Europe, traduit par Bergeson*, p. 102, 104.

(2) *Théorie du droit constitutionnel français, esprit de la constitution du 1848*, p. 165.

(3) *Principes generaux de droit, de politique et de legislation*, p. 524.

(4) *Le droit international codifié*, art. 475, 476, 478, 479 e 480.

(5) V. Casanova, *Diritto internazionale*, t. I, pag. 104; Fiore, *Nuovo Dritto internazionale pubblico*, p. 86; Eschbach, *Introduction générale à l'étude du droit;* Hortolan, *Regles internationales et diplomatiques de la mer*, t. I, p. 108; Vergè, *Notes à Vattel*, §§ 74, tit. I, p. 104; Kluber, *Droit de gens moderne de l'Europe;* Gericke, *De jure interventionis;* Sandonà. *Trattato di diritto internazionale moderno*, t. I, p. 85 e seg.; Del Bon, *Istituzioni di diritto internazionale*, p. 123 e seg., ammettono il principio del non intervento come regola, e come eccezione l'intervento presso a poco nei casi stabiliti dai varii scrittori citati nel testo.

Non pertanto Mamiani con stretta dialettica dimostra il principio del non intervento, esamina molte delle eccezioni a tal principio stabilite dalla diplomazia e dalla dottrina degli autori, chiarisce egregiamente gli errori nei quali si fondano, e conchiude dicendo: « A radunare tutte le fila dei ragionamenti del presente capitolo, noi stimiamo di potere asserire che dopo avere con diligenza distinti, divisati e dinomerati i motivi d' intervenzione armata, quanti se ne possono figurare ed esaminare secondo ragione e secondo le umane probabilità, a noi non è apparito giusto, normale e veramente legittimo, salvo quello di opporsi all'indebito altrui intervento, e disfare gli effetti immediati e certi che esso induce. Che è bene il caso in cui si può esattamente affermare che l'eccezione conferma e suggella la regola (1). »

V.

Dalla storia dell' intervento sopra esposta e dai principii svolti dagli scrittori di diritto internazionale deve trarsi come conseguenze:

1.° Che l' intervento è risultato generalmente in offesa dell'autonomia degli stati;

2.° Che tanto l'intervento quanto il non intervento sono ritenuti come principii di diritto delle genti, che la disputa fu solo nel sapere quale dei due sia la regola, e che oggi la quistione è decisa nel senso di stabilire il non intervento come regola, e l'intervento come eccezione;

3.° Che nè la diplomazia, nè i giuspubblicisti hanno dato una norma precisa e di facile applicazione per distinguere quando si possa, e quando no intervenire;

4.° Che bisogna stabilire un principio certo, sicuro e preciso che dimostri e sostenga il non intervento, e trovare un espediente naturale che sia di possibile

(1) *D'un nuovo diritto pubblico europeo*, p. 114.

attuazione per ottenere il rispetto di questo principio.

A dir vero, per definire se vi sia diritto d'intervento ed obbligo di non intervento, è mestieri ricercarne il fondamento, eliminando tutto ciò che dallo spirito di interesse e di convenienza possa derivare; il che non di rado ha rivestito di tal fosca tenebra il giure internazionale, da riuscir difficile il denudarlo da molti errori maggiormente afforzati dai così detti fatti compiuti, i quali, esautorandolo dall'altezza e severità in cui deve una scienza così elevata collocarsi, l'hanno degradato alla grettezza di indigeste massime empiriche, sottratte al giudizio del senso comune, ed all'arbitrio dei potenti spesso devolate.

Il non aver preso le mosse dai principii fondamentali del diritto, ed il non averlo esposto in tutto il suo naturale e limpido splendore è a mia maniera d'intendere la cagione dei traviamenti e delle incertezze alcuni pubblicisti sulla materia.

Fondamento generale del diritto delle genti è il giusto che genera come conseguenza l'utile col quale sta in armonica congiunzione. Il giusto fra le nazioni si attua, rispettando la loro personalità nazionale; e poichè ogni personalità nazionale è una nazione, il rispetto e l'attuazione delle nazionalità è il fondamento generale del diritto delle genti; di conseguenza nel principio di nazionalità deve rinvenirsi il fondamento ed i limiti del principio del non intervento.

E di vero, perchè una nazionalità esista, bisogna che sia autonoma, cioè indipendente e libera nel governo dell'intiera sua attività esterna ed interna; la sua autonomia interna cessa, quando un altro stato sotto qualunque siasi forma prende parte alla direzione interiore della nazione, perchè non può ammettersi che la sovranità straniera esista dentro lo stato con quella nazionale, non essendo possibile la convivenza di due sovranità nella medesima società civile; quindi l'intervento, che sostituisce la

sovranità straniera alla nazionale, che usurpa una parte qualunque della direzione di un altro stato, offende ed annulla il carattere essenziale, costituitivo della nazionalità, cioè la propria autonomia; quindi il principio di nazionalità esige e proclama il principio del non intervento.

Però l' autonomia delle nazioni tanto interna che esterna non è illimitata, ma trova i suoi confini nel diritto; perchè ogni persona giuridica, singola o collettiva, può agire in quel modo che meglio le aggrada, ma non può violare la legge giuridica; e violandola, questa si ritorce in danno dell' autore della violazione, per essere riaffermata contro l'atto antigiuridico che l'ha negata. È questo il sistema che regge tutta la umana attività, tanto privata quanto internazionale.

Non pertanto il diritto resterebbe parola morta, laddove non ci fosse un organo sociale che lo formulasse, lo sancisse, lo eseguisse, applicandolo ai singoli casi controversi, coadiuvandolo della forza materiale, giuridicamente invocata ed adoperata in sostegno del diritto. Quest'organo fra i privati è lo stato, istituzione fondata dentro le nazioni con lo scopo d' attuare il diritto; quindi egli interviene a giusto titolo nell'attività privata, penetra nel domicilio dei singoli, scruta i loro atti, li impedisce o li difende, secondochè rispettino o violino le leggi del giusto, e tutte le umane azioni esterne, modera e regge in conformità della legge giuridica, di cui egli è organo, e quindi banditore ed esecutore.

Lo stesso non può dirsi per le nazioni; perchè, sebbene queste siano soggette al diritto, pure manca fra loro una autorità sovrana che formoli come parola sociale internazionale il diritto delle genti, lo eseguisca, lo applichi, ed eserciti giurisdizione suprema su tutti gli stati. Perlochè Mamiani, scrivendo al Mancini in Italia, ed Accollas in Francia non esitarono affermare che non esiste diritto internazionale nel vero senso della parola, ma solo morale internazionale.

Tuttavia è innegabile che le varie nazioni vivono insieme nel mondo, e fra loro si attuano relazioni giuridiche, le quali non possono essere che regolate dal diritto; e, sebbene manchi l'organo del medesimo a tutti gli stati superiore, pure il diritto fra loro esiste, non come legge puramente morale, ma come imperativo giuridico; perchè la esistenza del diritto fra persone giuridiche non dipende dalla costituzione dell'organo sovrano che lo formoli e lo applichi, e molto meno dalla forza materiale che lo renda esecutorio, ma dall'indole delle azioni che per necessità di natura si svolgono fra due o più persone giuridiche messe in relazione. Difatti con ragione disse il Romagnosi che l'imperio del diritto si sarebbe verificato anche sul solitario Robinson Crosuè a cominciare dal momento in cui un altro uomo fosse andato a vivere nella sua isola disabitata; ed Ahrenz non esitò affermare che fra due o più naufraghi nell'alto oceano si manifestano rapporti di diritto, benchè ivi non regni alcun sovrano, nè alcuna legge formulata imperi, e tutti sanno che nell'epoca di pubblico sconvolgimento, benchè manchi governo costituito e avente forza per la esecuzione della legge, i diritti dei cittadini restano intatti, e la legge giuridica impera, come nel tempo in cui lo stato la formola e la esegue. Se non che in siffatte condizioni, non esistendo lo stato, la forza individuale delle persone giuridiche è somministrata in esecuzione del diritto, e queste persone giuridiche sono contemporaneamente organo del medesimo.

Ciò posto, è facile concepire che, sebbene fra gli stati manchi un'autorità sovrana, che promulghi il diritto come parola sociale e lo eseguisca, adoperando la forza internazionale, pure le nazioni sottostanno al diritto, sono esse medesime organo ed esecutore della legge giuridica, ma per quella parte solamente che tutela i loro diritti. Quindi, allorchè la loro autonomia valica i confini imposti dal diritto delle genti, e si agita in offesa della indipendenza degli altri popoli, questi, essendo organo del

diritto violato in lor danno, ne reclamano il rispetto, impiegando la forza di cui dispongono, per riaffermare nel loro interesse la legge giuridica, negata dalla violazione fattane da un altro stato.

Però le relazioni dei varii popoli, i diritti che in esse si manifestano nei rapporti tra le nazioni e la legge giuridica che li governa sono puramente esterni, cioè si svolgono in tutti quegli atti operati dagli stati, come corpo sociale verso altro corpo sociale; perchè rimpetto le nazioni non ci sono che nazioni, non privati: questi sono assorbiti, compresi nella nazione in cui abitano, e dalla quale sono rappresentati come un sol tutto, e per quella attività che si spande al di fuori dello stato in offesa di altra nazione; quindi gli stati sono organo del diritto per la sola attività internazionale, cioè possono moderare tutte quelle azioni che uno stato esercita in loro danno, nel resto non hanno alcuna giurisdizione, alcun potere. Insomma le relazioni che si manifestano fra gli stati sono di società civile e società civile, cioè sono puramente intersociali; ed anche nel caso che uno stato si ducle delle offese fatte ad un suo suddito, non si può dire di verificarsi relazione tra privato e nazione, il che sottostarebbe al diritto pubblico interno; ma relazione tra stato e stato, il quale, rappresentando la totalità dei suoi nazionali, l'offesa recata ad un suo cittadino ricade su tutta la nazione, ed a questo titolo se ne lagna.

Essendo le relazioni degli stati puramente esterne, intersociali, i diritti e le obbligazioni che fra loro si svolgono sono del pari intersociali ed esterni; quindi essi dichiarano, eseguono, difendono e sono organo fra loro del solo diritto internazionale, cioè esterno, di stato a stato, e per quella parte che tocca i loro diritti e non d'altro. Da ciò segue che l'autonomia interna, cioè quella che si svolge nelle relazioni fra governanti e governati, fra partito nazionale e partito nazionale, non soggiace alla giuridizione degli stati stranieri, perchè sebbene questa attività sia regolata dal diritto, pure organo

di questo diritto è la nazione istessa verso se medesima, e non gli stranieri, e quindi male o bene che faccia un popolo nel governo interiore di se medesimo, lo straniero non ha giurisdizione per prendervi parte, per reclamare l'attuazione del diritto; perchè a parlare col linguaggio dei giuristi, egli è incompetente a conoscere, a giudicare siffatte contestazioni. E poichè, come si disse in principio, intervento significa sostituzione della autonomia di uno stato straniero a quella interna nazionale, e tende a giudicare l'attività interiore di un popolo, non può in diritto essere giammai ammesso nè come regola, nè come eccezione.

Per ammettere la benchè menoma eccezione, bisogna credere che ci sia un momento in cui la sovranità nazionale interna possa essere esercitata da un altro stato; bisogna ammettere che un popolo possa giuridicamente in tutto o in parte ischiavirsi ad un altro, che la sovranità e la volontà nazionale debbano sottostare nel governo interiore a quella di un altro stato, che avesse il diritto di esercitarvi giurisdizione sovrana e prevalente. Bisogna riconoscere nei popoli un obbligo di soggezione per alcuni, di dominio per altri, di governo libero pei potenti, di governo schiavo pei deboli, di legislatori pei forti, di sudditi pei meno forti; e questa supremazia variabile secondo la forza, la potenza, la fortuna delle armi che ora ad uno stato la darebbero e poscia gliela ritoglierebbero, soggettandolo a chi prima era suo suddito.

Ma la più superficiale riflessione sulla vita degli stati e sui loro diritti chiaro dimostra che queste condizioni di fatto non possono verificarsi giammai legittimamente, che ognuno è libero di regolarsi come meglio gli aggrada, che fra cittadini e cittadini vi è obbligo di governati e governati; ma fra stato e stato nessuno governa, tutti difendono i loro diritti nelle relazioni esterne, limitando il loro imperio dentro i proprii confini, senza poterlo giammai estendere nel territorio altrui; quindi non può mai

verificarsi sostituzione della sovranità straniera a quella nazionale; quindi l'intervento non è mai possibile, nè come regola, nè come eccezione; ma libertà completa di ogni popolo dentro il suo territorio, con unica giurisdizione e sovranità che lo governi, quella nazionale. unitaria e multipla, barbara o civile, conservatrice o demagogica, mite o violenta, trepidante o animosa, pacifica o belligerante, incivile o progressiva è la sola, e sempre la sola che ha il diritto a governare lo stato. Qualunque influenza coattiva dello straniero è sempre intromissione violenta in casa altrui, è tirannide soverchiante del forte in offesa del debole, è usurpazione e rapina di poteri sovrani che non le appartengono, è dominio illegittimo, è servaggio imposto dall' oppressore verso l'oppresso.

VI.

Chiarito e fondamentato così il principio del non intervento, a fine di prevenire e rimuovere ogni possibile obbiezione, è mestieri esaminare taluni dei principali casi in cui la diplomazia o i pubblicisti credono potersi giuridicamente intervenire.

La santa alleanza, riunita a Lubiana, così si esprimeva per bocca del principe di Metternich: « I cangiamenti utili e necessarii nella legislazione e nell' amministrazione non devono emanare che dalla volontà libera e dalla impulsione riflessa e rischiarata di coloro che Dio ha reso responsabili del potere. Tutto ciò che esce da questa linea conduce necessariamente al disordine, agli sconvolgimenti, a mali maggiori di quelli che si pretende guarire. Penetrati di questa verità i sovrani non hanno esitato a proclamarla con franchezza e vigore. Hanno dichiarato che rispettando i diritti e la indipendenza di ogni potere legittimo, riguarderebbero come legalmente nulla e respinta dal diritto pubblico ogni pretesa riforma operata con la rivolta e la forza (1).

(1) *Dispaccio circolare di Laybach*, maggio 1821.

La teoria di Metternich, malgrado l'artificio per legittimarla, è in aperta violazione dei principii fondamentali del diritto; perchè attribuisce ai congregati di Lubiana una giurisdizione che li autorizza a giudicare la natura delle riforme operate negli altri stati, se utili o dannose; la forma con cui si son fatte; se con la rivolta o pacificamente; la persona da cui possono derivare, se dagli unti del Signore o dai popoli; la validità della procedura impiegata, se pacifica o rivoluzionaria, se principesca o popolare, se voluta dalla nazione, o concessa dai re!

Ma, se gli stranieri non hanno alcuna giurisdizione sull'autonomia interna degli altri popoli, mancano del potere legislativo che li faculti a promulgare siffatte norme giuridiche, del potere giudiziario che li abiliti a giudicare l'indole delle altrui riforme, di quello esecutivo infine che li autorizzi a penetrare armata mano in territorii stranieri per imporre la loro volontà. « Dove trovate, dice Romagnosi, il principio col quale uno stato abbia diritto a costringere un altro stato a darsi o a mantenersi un dato governo o un dato capo? Se riconoscete la indipendenza di ogni nazione, come potete conciliarla con questa pretesa? Ammessa questa pretesa, ogni stato potrebbe viceversa costringere il vostro ad adottare il proprio governo ed invece di dire che *par in parem non habet imperium*, si dovrebbe dire che *par in parem habet imperium* (1). »

Nonpertanto si dice che potendo le idee politiche di un altro stato spandersi al di fuori del medesimo ed invadere le nazioni vicine, queste hanno diritto a sdradicarle dal luogo in cui si manifestano per impedire che si propaghino nel loro territorio (2).

Difatti non si può negare che fra i varii popoli esiste una potenza attiva ed arcana, che tramanda scam-

(1) *La scienza delle costituzioni*, p. 481.

(2) Questi principii furono apertamente adottati da Metternich anche nel carteggio ufficiale, come puossi rilevare da dispacci dell'ambasciata francese in Vienna al ministro degli esteri in Parigi delli 8 settembre e 15 novembre 1830, e 7 gennaio 1831. (V. Nicomede Bianchi, Op. cit., t. III, p. 46).

bievolmente le loro idee; perchè essi per necessità naturale sono spinti ad ammirare il bene ed ambirlo, ed a condannare il male, e respingerlo dovunque si manifesti. Mà qualunque siano gli effetti di questa propaganda, mancando negli stranieri ogni giurisdizione sovrana dentro il territorio di un'altra nazione, non possono mai intervenire nella medesima. E, se si ammette che uno stato abbia il diritto d'imporre la sua forma di governo ad un altro, bisogna attribuire a quest'ultimo lo stesso diritto, e così ad un terzo; dal che sorge di conseguenza la guerra eterna fra tutti i popoli e tutte le generazioni. D'altra parte la propaganda d'idee che muove da uno stato straniero e penetra nei vicini, può autorizzare questi a mantenere una propaganda opposta, diretta a far trionfare i loro principii, lasciando la lotta nel campo puramente ideale, e non li autorizza a varcare la propria frontiera, e ad imporre con la forza delle baionette le loro idee.

Gli stranieri per altro sono incapaci a decidere sui destini di un altro popolo, perchè ignari delle sue contingenze speciali, riescono a fargli del male, quand'anche si propongano beneficarlo. Ciò deriva dal fatto permanente in tutte le epoche della storia che i bisogni degli uomini ed il reggimento a cui denno sottostare varia secondo i tempi ed i luoghi. Difatti ciò che si adatta ai Francesi, sarebbe inapplicabile agli Inglesi, e viceversa; come del pari le forme politiche che potevano reggere i popoli dell'età di mezzo non si potrebbero ristaurare nell'attuale èra di civiltà.

Si aggiunge: ma se la propaganda straniera vince e domina la nazione, e resta inefficace qualunque propaganda opposta: se nel vicino scoppia la rivoluzione, e sendo i popoli proclivi ad imitarsi, questa può estendersi nel proprio paese, deve restarsi indifferenti in presenza di un tal pericolo? A tale obbiezione è facile rispondere che il sistema preventivo vuole essere applicato con la massima parsimonia e raramente nel campo del diritto pubblico interno;

ma è totalmente respinto nei rapporti internazionali per manco di potere ad esercitarlo; stantechè, se può prevenirsi un male eventuale dentro il proprio territorio, non si può ugualmente in quello straniero ove non regge la sovranità dello stato. Potranno prendersi le opportune precauzioni, affinchè i rivolgimenti politici dello stato propinquo non contagino la nazione; ma un tal potere spira alla frontiera, al di là della quale domina solamente un'altra sovranità. D'altronde vien naturale questo dilemma: o le idee ed i mutamenti politici del vicino sono utili, o sono nocivi: nel primo caso, perchè disgradare di ricevere un bene che dal popolo limitrofo è spontaneamente offerto? Nel secondo, si può star certi che non saranno imitati, perchè i popoli non hanno simpatia per ciò che può loro recar nocumento; a meno che siano corrotti, e che si adagino meglio sul male di quanto sul bene; ed in tal caso bisogna trovare in se stessi la sorgente del male, e non in altri: bisogna quindi, per guarirli, rialzarli dalla degradazione morale in cui gemono, anzichè combattere in altri i proprii errori.

La forza per altro non ha l'efficacia di distruggere il pensiero. La storia intera è una dimostrazione continuata del fatto che nessuna potenza materiale ha mai potuto arrestare il progresso delle idee; le quali scaturiscono da ben altra sorgente, si mantengono in onta a qualunque violenta opposizione, e trionfano tosto o tardi di tutti gli ostacoli imposti per soffocarle. Gl'interventi medesimi operati dalla santa alleanza ne sono la migliore dimostrazione.

In fine è fermo oggi il principio che ogni stato in casa propria deve vivere da padrone ed indipendente da qualunqne straniera influenza; se avvenimenti interiori lo agitano, non possono essere infrenati dalle nazioni vicine, sin quando non oltrepassino i propri confini; e oltrepassandoli gli stati limitrofi possono osteggiarli dentro il loro territorio e non in quello altrui.

Questi principii sono oggi diffinitivamente accettati dai pubblicisti; ed i reggitori del mondo sono obbligati dalla pubblica opinione a non respingerli. Difatti Guglielmo di Prussia nel suo discorso di apertura del parlamento federale tedesco ebbe a dire: « Una convinzione fatta dai progressi trionfanti frai governi ed anche frai popoli si è che ogni società politica ha il diritto ed il dovere di provvedere presso di se in maniera indipendente a ciò che esigono la prosperità, la libertà, la giustizia, e che la forza militare di ciascun paese è destinata esclusivamente a proteggere la propria indipendenza, e non metter piede nel territorio delle altre nazioni (1). »

Oramai sono troppo sfiduciate le teoriche opposte, massime dopo la dura prova fatta nei varii interventi operati dalla santa alleanza; la quale, malgrado avesse con ogni sforzo tentato d'inceppare Europa sotto l'assolutismo monarchico, non riuscì ad arginare la corrente progressiva delle idee, che, infrangendo ogni ostacolo, seguì il suo naturale pendío, distrusse in brev'ora i meschini artificii dei santi alleati, per non lasciar di loro che la memoria di molte violenze internazionali, infruttuosamente operate in un secolo civile.

VII.

Non pochi pubblicisti ammettono l'intervento nel caso che una nazione sia logorata dalla guerra civile; perchè è dovere di umanità togliere al vicino le sventure prodotte dalla guerra intestina; ed in tal caso l'intervento è un benefizio che non deve essere respinto da chi lo riceve, nè dal diritto condannato.

Non pertanto il principio testè annunziato regge sempre nello stesso modo; perchè qualunque sia la buona intenzione di colui che vuole intervenire, non

(1) V. *Revue de droit international*, t. II, p. 300.

lo può, per difetto di potere sovrano verso le altre nazioni che vuol beneficare; se mai beneficio può essere un intervento; alla stessa guisa che l'uomo il più ben intenzionato del mondo non può mettere a sesto con la forza un' altra famiglia che mena vita d'odii e di screzii. È questa la regola comune a tutte le associazioni umane, singole o collettive, municipali o nazionali; e governa altresì l'altro principio che beneficii forzati non se ne fanno: si potrà consigliare, offrire buoni ufficii, ma intervenire con la forza, giammai; perchè il portar la pace sulla punta delle baionette è teoria truculenta, che devesi per ogni verso respingere. Il governo uscito in Francia dalla rivoluzione di luglio disse alle potenze europee: « Io rappresento una nazione indipendente, una nazione che si rialza da sè stessa, e che non è sottomessa al vostro controllo. I principii che ci dirigono vi piacciano o vi dispiacciano, voi non avete il diritto di attaccarmi. »

I destini di un popolo devono da lui solo essere decisi. Guelfi e Ghibellini che siano i combattenti, monarchici o repubblicani, non devono essere aiutati da nessuno; e laddove lo straniero intervenga, ed i partiti in lotta sentano tutto il peso della dignità nazionale, devono fondere le armi fratricide e dirigerle contro il nemico invasore; perchè ogni discordia tra i figli di una stessa patria deve cessare all'apparire dello straniero. Vero è che i retori del diritto, scimiottando filantropia, con melanconico trasporto dicono che una nazione travagliata dalla guerra civile è simile ad una casa in fiamme, e come si ha diritto di penetrare e di spegnere in questa il fuoco divoratore, si ha ragione d'intervenire in quella per recarvi la pace, perchè come il fuoco brucia una casa, la guerra civile divora una nazione; ma il paragone è inesatto: il fuoco può una casa distruggere, ma le nazioni non periscono mai qualunque siano le loro sventure. E poi, spegnendo il fuoco, si è certi di fare un bene; ma l'intervento è rimedio peggior del male; perchè la guerra stra-

niera aumenta il sangue che le armi intestine han cominciato a versare, e non può mai decidere quale sia lo stato migliore di una nazione, che abbandonata a sè stessa, avrebbe col tempo deposte le armi, per attenersi al partito più conforme ai suoi interessi. Nè poi la pace imposta dallo straniero sarà duratura; perchè l'intervento potrà mantenere una pace violenta, sin quando le falangi straniere dimoreranno nel territorio invaso; ma appena ne sgombreranno, la lotta intestina diventerà più distruttrice, accompagnata dai mali che derivano dalla guerra e dalla invasione straniera.

Taluni hanno voluto giustificare l'intervento per causa di guerra civile, ammettendo un preteso diritto di punire appartenente agli altri popoli contro uno stato che si abbandoni a tale eccesso. Però manca la ragione giuridica che giustifichi questo diritto; perchè la guerra civile è una sventura, e non un maleficio della nazione che n'è afflitta; nè poi le nazioni possono misfare; e delitto fosse, mancherebbe in loro questa scambievole giurisdizione punitrice, non avendo le une sulle altre alcun potere sovrano.

Pellegrino Rossi, interloquendo sul presente quesito, si dichiara partigiano del principio del non intervento: « In caso di guerra civile, egli dice, nell'interno di una nazione, le potenze straniere devono osservare la più completa neutralità: portare soccorso all'una e all'altra delle parti contendenti è mettere un ostacolo al libero sviluppo del voto nazionale (1). » Poi soggiunge: « Una guerra civile in effetto non è un avvenimento isolato: è un fatto che si spande ordinariamente al di fuori, che tocca più o meno gl'interessi, che compromette più o meno la tranquillità delle potenze che la loro posizione geografica colloca in rapporto più o meno intimo col paese esposto a tal flagello. Finchè gli interessi colpiti sono semplici interessi individuali, rapporti commer-

(1) *Archives de droit et de legislation*, t. I, p. 352. *Droit des gens. Intervention.*

ciali, pecuniarii o altri di simil natura: finchè la tranquillità delle potenze vicine non è minacciata che parzialmente, per contro colpo o in un avvenire più o meno lontano, il loro dovere è di sopportare con pazienza questi inconvenienti passeggieri. Non si può con giustizia esigere da un popolo che sopporta un cattivo governo, un governo tirannico, di restar tranquillo per paura di far perdere qualche cosa ai negozianti di un altro paese, o di cagionare qualche imbarazzo ai governi vicini. Non pertanto può avvenire che il paese in cui s' impegna la guerra civile sia collocato in tal guisa, può avvenire che l' epoca in cui scoppia la guerra civile sia talmente feconda di agitazioni e di turbolenze, che il resultato immediato, inevitabile di questa guerra civile sia di precipitare alcune delle potenze vicine in una perturbazione violenta, di compromettere pure la loro esistenza; in tal caso le potenze minacciate hanno il diritto d' interporsi per prevenire questa conflagrazione (1). »

Riassumendo la teorica del Rossi, può dirsi che egli condanna in massima l' intervento in caso di guerra civile, e questa regola non vien meno anche nel caso che gli effetti di tal guerra si spandano negli altri stati, danneggiando i loro interessi, i loro commerci, o turbando parzialmente la loro tranquillità; perchè non si ha diritto ad imporre ad altri il proprio volere per il personale tornaconto. Non pertanto, dopo accettati questi principii, egli ammette l'intervento, quando la guerra civile può generare lo sconvolgimento generale dei vicini e compromettere la loro esistenza.

Ma, se il danno indiretto che deriva ai vicini dagli avvenimenti interni di un altro stato non li autorizza ad intervenire, per schivare i danni pecuniarii, economici e di tranquillità parziale, lo stesso principio regge nel caso che questi danni fossero maggiori; perchè è legge di giustizia universale

(1) Loc. cit., p. 352.

che non si ha diritto di conculcare l'autonomia di una persona giuridica, per evitare un danno o per ottenere un benefizio personale; il che si riannoda a quell'altra notissima verità che l'uomo e con più ragione i popoli non possono servire di mezzo ad alcuno.

D'altra parte l'ipotesi ammessa dal prelodato scrittore è impossibile, perchè l'esistenza di un popolo non è mai compromessa, stantechè le nazioni non muoiono mai: possono cangiar di nome, di abitudini, di costumi, di governo, ma sono immortali. E se la discordia civica di uno stato potrà anche spingere i vicini a mutare la loro forma di governo, non si ha per questo diritto a intervenire ivi ed arrestare il libero voto di un popolo che passando a traverso di lotte cittadine cerca trovare la migliore sua giacitura politica, economica e religiosa. Nè poi è vero che la guerra civile che si manifesta in un popolo, per sua forza espansiva solamente, si dilati in un altro. Difatti il Rossi fu costretto a convenire che vera causa alla propagazione della lotta intestina, sarebbe l'epoca feconda di agitazioni e di turbolenze, le inclinazioni e posture degli stati vicini, verso i quali gli sconvolgimenti propinqui funzionerebbero solo come mezzi, che attiverebbero le agitazioni, a cui per i tempi e per virtù propria gli altri popoli sarebbero inclinati. E se è così, bisogna la radice del male trovarla in sè stessi, ed ivi guarirla, quando si manifesta, e non in altri, benchè ne dia involontariamente l'occasione. Un padre deve correggere o prevenire gli errori della propria famiglia, agendo verso la medesima, e non sulle altre, ancorchè queste, col loro libero procedere dentro il santuario dei loro penetrali, feconderebbero involontariamente le perverse inclinazioni dei suoi figliuoli. Operando in tal guisa si vuole in altri punire ciò che è proprio delitto; di guisachè si inseverisce non sull'agente del maleficio, non sulle sue intenzioni e propositi criminosi, ma su colui che nel campo della sua attività

libera, produce la conseguenza da lui non prevista, e forse non voluta, che il vicino lo imiti.

Si aggiunga che, se la tendenza alla guerra civile è generata dall'epoca e dalle inclinazioni dei popoli, col rimuovere la causa occasionale che può dar spinta a tal tendenza, non s'impedisce la manifestazione del male che temporaneamente, per riprodursi più violenta e letale in prossimità di tempo, a qualunque altra menoma occasione. Perlochè resta fermo il principio del non intervento sotto qualsiasi condizione voglia ammettersi; e se si teme e si parla sempre d'influenze tra vicini, diciamo col Mamiani: « provveda ciuscuno stato a ciò nell'interno del suo territorio, e moltiplichi i lazzaretti, dacchè si parla di miasmi pestiferi procedenti dal di fuori (1); » ma giammai intervento; e smettasi il mal vezzo di parlar sempre d'influenze di un popolo verso un altro; parola misteriosa e terribile, adoperata per coprire lo spasimo di costringere l'attività libera dei popoli, e ch'è servita di mantello al dispotismo, con cui da circa mezzo secolo in qua i potenti hanno tenuto asservita l'Europa.

Il Rossi ed altri pubblicisti ammette del pari l'intervento, nel caso che la guerra civile in uno stato si prolunghi indifinitamente, e si veda che la nazione sia incapace a deciderla da sè, per difetto di un partito veramente nazionale; e per mettere alfine un termine ai danni indiretti, che agli altri stati derivano da queste perenni agitazioni. Gli argomenti addotti precedentemente escludono anche nella ipotesi accennata il diritto d'intervenire; perchè il principio è sempre lo stesso: manca alle altre nazioni ogni potere sovrano sugli altri stati; quindi qualunque siano gli avvenimenti interiori che li commuovono, qualunque la loro indole e la loro durata, essi sono incompetenti a giudicarli e deciderli: possono offrire i loro buoni ufficii, largire i migliori

(1) Loc. cit., p. 371.

consigli, proporre la loro pacifica mediazione; ma intervenire con la forza, giammai. Nè i danni che indirettamente possono derivare al commercio ed alla loro attività politica ed economica può loro attribuire questo diritto; perchè le relazioni commerciali, politiche ed economiche sono benefici puramente facoltativi, che gli stati per scambievole convenienza mantengono fra loro animati, sin quando lo vogliono, e non un'obbligazione di cui si possa con la forza pretendere la esecuzione; quindi se per volontà di un popolo, o per sue intestine discordie, queste relazioni si arrestano, benchè il commercio degli altri popoli illanguidisca, e ne risenta un danno, non si può con la forza obbligare la nazione dissenziente a riattivarle, imponendole con l'intervento una pace forzata.

Al certo Inghilterra subì una crisi economica per la sterminatrice guerra civile, che divampò negli Stati Uniti d'America; però questo danno non l'autorizzava ad intervenire, nè intervenne giammai, nè pensò per un momento avere questo diritto di riappaciare con la forza confederati e federali, perchè sapeva essere ciò un attentato all'autonomia americana, che era impossibile consumare contro un popolo civile nel secolo presente.

VIII.

Lo stesso è a dirsi nel caso che uno dei partiti in guerra invitasse lo straniero a intervenire, o pure si trattasse di un principe che vede vacillare il suo trono, e tenta scongiurare la bufera, con l'attirare lo straniero; perchè la nazione non si compone di un partito o del principe e suoi seguaci; quindi gli stati che nel 1792 intervennero in Francia, o almeno tentarono intervenire in difesa del sedicesimo Luigi, violarono il giure internazionale, e contro ogni diritto fu l'intervento dei Tedeschi in Piemonte ed in Napoli nel 1821, e dei Francesi in Ispagna nel 1823, benchè ivi chiamati dal I Ferdinando di Napoli,

dal VII di Spagna e da Carlo Felice di Savoia. Sebbene gli Austriaci sarebbero sempre in Piemonte ed in Napoli intervenuti indipendentemente dal consenso dei due principi regnanti, perchè così si era deliberato in Lubiana; prova ne sia che essi occuparono militarmente anche la Toscana, Ancona, le Legazioni e Piacenza; nè valse ad impedirli il dissenso e le energiche proteste del granduca Ferdinando III e del Papa che tale intervenzione non volevano; come del pari essi prolungarono l'intervento in Piemonte anche dopo che Carlo Felice, stanco delle loro insolenze, chiedeva che fosse cessato.

Lo stesso dicasi dello intervento operato nelle Romagne nel 1831 chiesto da papa Gregorio XV, « affinchè, egli diceva, il prode esercito imperiale in Italia sopisse non nel primo suo destarsi, ma nel pieno sviluppo l'incendio settarico, che dopo aver posto in fiamme gli stati della chesa, minacciava quelli di tutti i sovrani italiani, e riserbava trambusti all'Europa (1). » Quantunque è d'uopo avvertire che, sebbene tale intervento fosse chiesto dal papa, pure, ciò avvenne, perchè Metternich avea detto: « che il papa domandi subito l'intervento delle armi imperiali, e smetta quelle rancide inquietudini e gelosie che da un secolo tormentano la corte di Roma (2). »

E più iniquo ancora fu l'intervento dei Russi in Ungheria nel 1848 chiesto dallo imperatore d'Austria; e dico più iniquo, perchè non trattavasi di principe nazionale in lotta coi suoi sudditi, ma di principe di uno stato straniero che teneva invassallata altra nazione con la forza delle baionette tedesche. Nel 1848 l'Ungheria si era mossa per conquistare la propria autonomia soggiogata dall'Austria; e insieme ad essa si erano rivoltati i varii popoli che formavano l'impero austriaco; e stavano per trionfare nella difficile lotta, quando l'autocrata russo venne ad aiutare l'agonizzante dinastia impe-

(1) V. Bianchi, Op. cit., t. III, p. 51.
(2) Ibid., p. 48.

riale e ad opprimere l'Ungheria; e così ribadì il dominio austriaco. « Ci conforti, esclama Mamiani, il sapere che subito l'ingiusto aiuto fu di slealtà e sconoscenza pagato, e che le nazioni stanno due giorni dentro il sepolcro e il terzo resuscitano. »

IX.

Non devesi altrimenti pensare nel caso che la guerra civile fosse scoppiata a causa di religione, essendo inefficace il motivo che interessa allo straniero difender la propria religione che trovasi in pericolo in altro stato; perchè nessun popolo ha diritto di pretendere che gli altri stati professino una religione simile alla propria. Quando nelle valli del Pinerolo le persecuzioni contro i Valdesi imperversarono, fu stimata opera savia del protettore Cromwell scrivere al Duca di Savoia in favore dei seguaci di Valdo, perchè fossero mitigati gli orrori che contro quelli alpigiani si consumavano; ma al certo avrebbe agito violentemente, ove i consigli dati con le lettere avesse accompagnato di minaccia d'intervento, oppure fosse di fatto intervenuto.

Nè si dica che col non intervenire, o col lasciare infuriare la guerra religiosa nello stato attiguo, si corre pericolo che i mali del vicino si propaghino nella propria nazione, e quindi può soffrire la propria religione; perchè nessun popolo può aver mai desiderio d'imitare una calamità sociale. S'egli abbandona la propria religione per accettarne un'altra, non è ciò effetto di straniera importazione, ma conseguenza del pendìo di tal popolo a cangiare le sue credenze religiose, che giudica menzognere, per professarne altre che stima migliori. Difatti cento milioni di Cinesi che volessero spargere colla propaganda la loro religione, non convincerebbero gli Europei a credere al Dio di Confucio, a meno che queste credenze in loro esistessero in parte precedentemente; ed in tal caso, perchè rimproverare in altri un fatto che da se stessi deriva? Perchè intrigarsi nelle quistioni

della nazione vicina, quando, se la propria religione fosse ben fortificata, nulla potrebbe temersi? Per altro, qualunque sia l'effetto dello straniero miasma religioso, può ben distruggersi coll'opporvi una propaganda avversa, che afforzerà la fede per la religione nazionale; e se malgrado ciò il popolo tendesse ad accettare il culto dello stato vicino, vuol dire che lo crede migliore; ed essendo egli il proprio legislatore, nessuno può impedirgli di adottarlo. È oggi poi noto il principio che ogni popolo ha diritto ad avere una religione, ma nessuno può ad altri imporre la propria. La storia ci dimostra che tutti i popoli hanno delle credenze religiose, a cominciare dalla più remota antichità alla moderna civiltà, dal barbaro ottentoto all'incivilito europeo: l'ateismo è uno stato abnormale dell'uomo, nel quale non può vivere: e se per un momento si è cercato debellare la religione in un popolo, si è giustiziato il Cristo in effigie, e si è levato il così detto culto della ragione, ove sommo sacerdote e Dio era Robispierre, tali avvenimenti hanno avuto una durata istantanea, e non hanno impedito allo stesso Robispierre di confessare che « fossero pure un sogno l'esistenza di Dio e l'immortalità dell'anima, sarebbero sempre i più bei concetti dell'umanità (1). » Può lo spirito del novatore atterrare le credenze di un popolo, ma renderlo ateo è impossibile; perchè tutti gli uomini avranno sempre una religione, sia il monoteismo o il politeismo, la religione cattolica o la protestante, la greca o l'ebrea, il culto di Maometto o il paganesimo, il nanchismo o il magismo, la religione di Confucio o il buddismo, il bramismo. « Diciamolo pure in faccia a tutti i popoli, a tutte le nazioni, esclamava Mirabeau, Dio è necessario quanto la libertà. » Tuttavia questo bisogno di religione non dà ad uno stato il diritto d'imporre ad un altro quella propria; ed il concedergli tal diritto sarebbe proclamare una

(1) V. *Rapporto a nome del comitato di salute pubblica*, ses. del 18 ottobre, anno II.

guerra eterna fra tutti i popoli e tutte le nazioni; perchè ognun d'essi tenterebbe con la guerra ad istallare il proprio culto, ed invece di raggiungere il desiderato fine, si allagherebbe di sangue il mondo, senza altro ottenere che dei martiri di ogni religione perseguitata. Quando Luigi XIV pretendeva usare la forza contro i protestanti, Fénélon e Bossuet dissero a questo principe: « Nessuna potenza umana ha il diritto sulla libertà del cuore: la violenza invece di persuadere fa degli ipocriti: dare tali proseliti alla religione non è proteggerla, ma avvilirla. »

Ognuno crede la propria religione essere la vera, e falsa quella degli altri: gl'indiani scherniscono i cristiani, che hanno un Dio molto giovine, mentre il loro Dio Brama è vecchio di 131,400,107,205 e più anni. Al certo possono attivarsi pacifiche propagande, perchè si sparga la propria religione, ma imporla con la forza, giammai. Robertson racconta che all'epoca della conquista d'America, volendo i missionarii spagnuoli propagare nel Messico la religione cattolica, ve la imponevano colla violenza, tormentando coloro che non l'accettavano; ma un infelice indiano, mentre stava per morire, richiese ad un missionario che gli descriveva il paradiso se ivi si trovassero anche spagnuoli, ed avutane risposta affermativa, disse di non volervi mai andare.

L'intervento per causa di religione si mostra ancora più ingiusto, considerando che lo stato deve star distinto dalla chiesa, perchè è desso un' istituzione avente l'esclusivo scopo di attuare il diritto, che deve lasciar vivere libera ed indipendente da qualunque politica influenza ogni religione che sia professata nel seno istesso della nazione, perchè sfuggono alla sua tutela le credenze religiose dei popoli (1). E, se lo stato dentro di se medesimo non può e non deve propugnare ed opprimere qualunque religione si professi, con più ragione gli è interdetto esercitare la benchè menoma influenza nel seno di altro popolo, sul quale non ha alcun potere giuridico.

(1) V. il capitolo precedente, § IX.

X.

Dagli stessi principii sorge la condanna degli interventi operati in Roma in garantia del dominio pontificale, dei quali è mestieri discutere sommariamente le ragioni poco valide, addotte per giustificarli.

Allorchè nel parlamento italiano fu proclamata capitale d'Italia Roma, il principe di Metternich in una nota al governo francese, gl'insinuava che finalmente era venuto il momento che non solo la Francia, ma tutti gli stati cattolici doveano intervenire in Roma in sostegno del santo padre; perchè, egli diceva: « La capitale del mondo cattolico appartiene alle nazioni cattoliche. Residenza del sovrano pontefice, rinchiude gli stabilimenti e gli archivi della cattolicità, e nessuno ha il diritto di spogliarnelo, e le potenze cattoliche sono in diritto di mantenervelo (1). » Ed il ministro degli esteri di Spagna non esitava affermare: « I popoli cattolici considerano Roma come proprietà comune, di cui la conservazione deve essere oggetto di ogni loro sollecitudine (2). »

Ecco l'errore fondamentale da cui prendeva le mosse l'antica diplomazia in sostegno degli svariati interventi in Roma, cioè Roma è della cattolicità, è di tutti i popoli. Ma uno stato che si compone d'uomini non può essere proprietà di alcuno; e d'altronde Roma era dei Romani; perlochè con ragione il gabinetto inglese, rispondendo a taluni progetti di pace fra il pontefice e l'Italia vagheggiati dal terzo Napoleone, disse: « Rendendo omaggio alle viste elevate

(1-2) Lawrance, *Commentaire sur les élements de droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens, pour Henri Wheaton*, t. 2, p. 275.

Sulla base di questi principii il pontefice attirò sempre gli stranieri in Italia, non esclusi i Musulmani, difatti Paolo IV (Caraffa) strinse alleanza coi Turchi contro i Napoletani ed i Toscani (V. Durando, *Della nazionalità italiana*, p. 268); e Sisto IV, scrive Sismondi (*Storia delle repubbliche italiane*, t. II, p. 203), « assoldò alcune compagnie di Turchi, le quali furono impiegate in Roma, onde contenere il popolo in occasione di feste e di cerimonie pubbliche. »

che hanno ispirato all' imperatore il disegno di riconciliare il papa con l' Italia, il gabinetto inglese non partecipa alla speranza che nutre Sua Maestà; ed invece una soluzione equa e pratica ad un tempo sarebbe quella di lasciare sin da ora Roma ai Romani (1). »

Si diceva: ma Roma avendo accettato di essere capitale dell'orbe cattolico, ha alienato in pro del cattolicismo la sua autonomia. Questa pretesa alienazione è una gratuita asserzione che non risulta d'alcun documento storico: esistesse pure, non sarebbe obbligatoria pei posteri, che non lo consentirono; infine è naturale che la propria autonomia è inalienabile, ed è nullo il contratto che ne stabilisca l'alienazione. Nel fatto poi di essere Roma capitale del cattolicismo non è vero che stia inclusa l'alienazione della propria sovranità, perchè Roma potea essere ad un tempo capitale di un vasto regno, e direttrice della società cattolica; stante la diversa indole e sfera di attività nella quale lo stato e la chiesa si muovono, nella stessa guisa come il governo di tante società vaste con scopo scentifico, economico e industriale coesiste con la sede di altro governo.

Gli archivii della cattolicità esistenti in Roma possono seguitare a rimanervi, senza ricevere alcuna conturbazione dalla esistenza dello stato indipendente e libero della chiesa; perchè, essendo lo stato distinto dalla chiesa, questa può liberamente esercitare ogni sua funzione, senza trovare alcun inciampo politico nello stato.

Si aggiungeva che anche dissenzienti i Romani, essendo Roma necessaria alla chiesa, dovea la sua autonomia in vantaggio di questa essere devoluta. Questo ragionamento sente di quelle dottrine pagane che immolavano vittime viventi in pro degli dei del tempo, e non regge alla critica più superficiale; perchè, se l'autonomia di uno stato è inalienabile, è del pari inespropriabile, anche per questa pretesa utilità inter-

(1) Lawrance, t 2, p. 215.

nazionale. D'altronde il diritto di espropriazione forzata, se esiste frai privati, perchè stanno soggetti ad unico governo, non può ammettersi fra gli stati che vivono in iscambievole indipendenza; e poi tal diritto ha avuto in mira solo le cose e non le persone e molto meno gli stati.

Si vantavano poi i beneficii a Roma scaturienti dall'essere capitale dell'orbe cattolico, e si volevano addurre come indennità della perduta autonomia tralasciando di osservare che non può mai esistere alcun compenso capace a supplire la perdita della propria indipendenza, e che Roma potea essere contemporaneamente capitale d'Italia e della chiesa.

Ciò che non han mai voluto intendere i difensori del potere temporale si è che Roma era sotto i pontefici, in quanto al governo politico, simile a tutti gli altri stati, perchè eravi un capo dello stato che esercitava la sua sovranità, originato come tutti gli altri principi, e mantenuto con la forza; dondechè dovea andar soggetta alle stesse vicissitudini politiche degli altri stati; e di conseguenza, dal momento che il popolo romano cessò di volere il reggimento pontificio, ed il papa, per mantenerlo, ebbe bisogno di armi straniere, cessò di essere un principe legittimo. non essendovi oggi altra legittimità se non quella derivata dalla volontà riflessa e rischiarata dei popoli. Il non volere applicare siffatti principii a Roma era una lesione permanente ai suoi diritti e alla sua indipendenza, generata dalla forza straniera senza alcun giuridico fondamento. Anzi può dirsi che la lesione portata al principio d'indipendenza dei popoli si faceva ivi più grave; perchè non solo l'autonomia di Roma si offendeva, ma d'Italia ancora, che anelava congiungersi alla sua capitale naturale, la quale combinava nel medesimo desiderio, e non lo poteva. E da questo modo di procedere derivò che, mentre, dopo la barbarica invasione, Francia, Inghilterra, Spagna ed altri popoli poterono gradatamente a grandi nazioni elevarsi, Italia che per civiltà li sopravvanzava, dovette restare divisa in piccoli stati.

e sotto la soggezione diretta o indiretta dello straniero; perlochè, anche nei suoi progressi morali, economici ed industriali, dovette restare indietro. Perchè l'avere approdato nel Tevere la navicella di San Pietro portò la separazione e l'osteggiarsi continuo dei varii popoli italiani; e quando il desìo di unificazione si radicò in tutti i popoli della penisola, fu impossibile attuarlo per il continuo intervento di stranieri in Roma dal pontefice attirati, i quali impedivano la unificazione nazionale.

D'altra parte è oggi generalmente riconosciuta la incompatibilità dell'esercizio nella medesima persona del principato temporale colla direzione della chiesa, a causa dell'indole differente dei due governi; perchè il principe ha in mira l'attuazione del diritto, ed il capo della chiesa la propagazione della religione; l'uno esercita ministero sovrano e l'altro puramente persuasivo e religioso; di conseguenza il primo deve usare la forza giuridica per il rispetto dei diritto, e all'altro i mezzi coercitivi materiali disdicono, e deve solo farsi strada nell'animo dei popoli con la persuasione, la pietà e la fede. Il principe esercita una giurisdizione, ed il pontefice una missione; perlochè il primo non può perdonare al delinquente benchè pentito, mentre il secondo deve assolvere il reo resipisciente; prova ne sia che il vicario di Cristo avrebbe dovuto perdonare Monti e Tognetti, ma il re fu obbligato a punire; e prevalse a segno, che con ragione si disse che nell'animo del nono Pio il principe soggiogò il pontefice. La spada della guerra, che può talvolta brandirsi da un principe, ed il sangue che può versarsi in difesa del diritto o della patria minacciata, mal si adattano al vicario di Cristo, che solo di pace può essere ministro, e non capitano di eserciti insanguinati.

Questa incompatibilità fu dimostrata ancor più evidente dalle dichiarazioni istesse di coloro che la duplice potestà sovrana e religiosa nel capo della chiesa propugnavano. Difatti Antonelli in una delle conferenze diplomatiche tenuta in Gaeta nel 1849, al

legato francese, che gli insinuava dover il pontefice ritornando in Roma ristaurato dalle armi francesi introdurre talune delle riforme politiche e civili ammesse in tutti gli stati civili, rispose « essere ciò impossibile, perchè incompatibili con quella piena libertà ed indipendenza di azione di cui come capo spirituale della chiesa il pontefice è responsabile al cospetto del mondo cattolico (1); » il quale argomento fu del pari accettato e sostenuto nella conferenza degli agenti diplomatici napoletano, austriaco e spagnuolo (2). Nell' assemblea legislativa della repubblica francese, contro quei deputati i quali sostenevano che di libere istituzioni doveva essere apportatore l'esercito francese interventore, anzichè di dispotismo, Montalembert, che la duplice potestà nei pontefici propugnava, rispose che « il potere spirituale dei papi congiunto al temporale era di tal natura da non potere ammettere le libertà politiche delle nazioni moderne; » ed Odilon Bariot soggiunse « che la segregazione della potestà spirituale dalla temporale, riconosciuta indispensabile alla libertà di coscenza e ad ogni altra vera e durevole libertà, non si dovea, nè potea stabilirsi pei sudditi pontificii, stante l'indole del reggimento che li governava (3). »

E di conseguenza la Francia repubblicana si credè in diritto di ristaurare con la forza delle armi il regime pontificio per il quale Tocqueville ministro degli esteri in Francia, fautore dello intervento

(1) V. Bianchi, Op. cit., t. VI, p. 243.

(2) Ecco in qual guisa parlò per la Spagna nella conferenza di Gaeta Martinenz della Rosa, rispondendo allo agente diplomatico francese Rayneval, che gli esternava le sue meraviglie nel vederlo propugnatore di idee assolutiste per Roma, quando in Ispagna erasi fatto acerrimo difensore di franchigie e di libertà costituzionali: « È vero che io ho contribuito a dotare la Spagna d'instituzioni liberali, e ad abbattere un regime che allora chiamavasi dispotismo illuminato: son persuaso che le nazioni sono nella via col progresso, e per conseguenza è mestieri che la causa dei popoli proceda di accordo con quella dei principi. Ma, poichè il santo padre, a motivo della sua doppia qualità, trovasi in condizioni del tutto eccezionali, opino non potersi in Roma ristaurare le franchigie costituzionali. » (V. Bianchi, loc. cit., p. 251.)

(3) Bianchi, loc. cit., p. 175 e seg.

francese in Roma, dovette confessare in un dispaccio contemporaneo alla restaurazione pontificia, diretto al signor La Tour ministro francese a Vienna (1): « Il rinnovamento totale degli abusi che non si potevano soffrire sotto l'antico regime, le destituzioni in massa di onesti impiegati, un'odiosa inquisizione su quanti si mostravano avversi alla tirannide clericale, lo esilio e lo imprigionamento di quanti si dichiaravano nemici della rivoluzione e partigiani dell'ordine e della libertà, in alcune provincie misure di terrore da svergognare i tempi barbari, ecco gli atti, ecco le riforme che inaugurarono la ristaurazione del governo papale (2). »

Ora questi atti e questi orrori, secondo le idee preaccennate per bocca dei difensori del reame temporale dei pontefici, erano una conseguenza della congiunzione delle due facoltà spirituale e temporale nella stessa persona, ed erano necessarii per mantenere in piedi la chiesa cattolica; e, poichè non è possibile che l'indole della religione cattolica conduca a così strane conseguenze, è uopo invece conchiudere che l'esercizio della sovranità civile col governo della società cattolica siano incompatibili nella medesima persona.

Si diceva poi che il principato laico era necessario al pontefice per mantenere intatta la sua indipendenza; ma non sa concepirsi che cosa potea valere nel mondo politico un picciolo stato senza forza rimpetto le grandi e potenti nazioni europee; difatti egli fu impotente di avversare quei popoli e quegli stati che dalla chiesa cattolica si separarono, o quelli che nelle varie epoche della storia lo combatterono. D'altra parte la religione non può essere imposta con la forza, la quale è incapace a generare dei credenti, ma solo dei martiri o degli impostori. Gesù disse: « Io vi mando agnelli fra i lupi: i principi di questa terra comandano i loro soggetti, non

(1) *Dispaccio del 22 agosto* 1849.
(2) Bianchi, loc. cit., p. 262.

sia così di voi. Se non vi ascoltano in una città, scuotete la polvere dei vostri sandali, e andate in un' altra: a chi vuol togliervi il cappello, cedete la tonaca. » A che adunque gli spadaccini della chiesa parlano di armi, di dominii e di principati per mantenere salda la religione? S. Francesco di Sales conquistò 70000 credenti con la parola, e la maggior propagazione della fede fu, quando la regia potestà non aveano i pontefici; ed invece fu dopo che l'ebbero, che surse Lutero per togliere al cattolicismo la Germania, l'Inghilterra che si emancipò da Roma, e l'indifferentismo religioso, che invase la più parte di Europa. Perlochè con ragione, sin da quando il divino Alighieri disse:

« D'oggimai la chiesa di Roma
Per confondere in se duo reggimenti
Cade nel fango, e se brutta e la soma, »

si è veduto che la congiunzione della porpora reale all'umile saio del sacerdote, dello scettro dei re alla tiara dei pontefici ha danneggiato la chiesa, anzichè tornarle utile. Napoleone I a S. Elena ebbe a dire che « la riunione del potere temporale a quello spirituale riesciva di gran pregiudizio al secondo, e portava lo sconvolgimento nella società nel nome e per le mani di colui che doveva essere il centro di ogni armonia (1). » Infine il pontefice non fu mai indipendente in Roma; perchè ivi governarono sempre gli stranieri, imponendogli il governo che loro talentava e l'andamento politico esterno, che meglio conveniva ai loro interessi, come a ribocco risulta dalla storia della diplomazia europea.

Oggi però questa contesa, altra volta viva fra gli stati, è scaduta d'importanza; perchè gli avvenimenti posteriori han dimostrato la veracità dei sopradetti ragionari, e la capitale del mondo cattolico si vede funzionare come capitale del regno d' Italia riconosciuta da tutti gli stati civili.

(1) V. *Memorial de Sainte-Hélène*, par Las-Casas, 1823, t. V, p. 398 e seg.

XI.

Non può nemmeno l'intervento giustificarsi nel caso che il governo locale non rispetta le leggi più evidenti della giustizia e della umanità.

Grozio non esitò affermare potersi far guerra ad un popolo che si abbandoni a tali eccessi, e di conseguenza intervenire per frenarli; perchè sorge dal natural diritto reprimere i delitti e punire i colpevoli dovunque s'incontrino. Lo stesso principio fu abbracciato dal Puffendorfio, dal Bacone e da molti altri fra i quali da ultimo dal Fiore.

Però fu dianzi osservato che il diritto punitivo suppone facoltà sovrana in chi lo esercita verso il malfattore; ora è questa giurisdizione che manca in uno stato verso un altro. Dippiù il sovrano può perseguitare i reati che turbano l'ordine giuridico del popolo da lui governato; ma la sua autorità spira alla frontiera del territorio nazionale, e non ha diritto di punire i delinquenti che in offesa dell'ordine pubblico straniero avessero agito. E, se non ha questo diritto verso i privati malfattori, *a fortiori* non può vantarlo contro uno stato ed un popolo intero. Perlochè al primo addentrar nella critica cade il fondamento escogitato dal pubblicista olandese in sostegno di tale intervenzione, e soverchiante ed illegittima come tutte le altre la dimostra.

« Sorprende, dice Vattel, sentire il sapiente e giudizioso Grozio dirci che un sovrano può giustamente prendere le armi per castigare quelle nazioni che si rendono colpevoli di enormi falli contro la legge naturale, che trattano inumanamente i loro padri e le loro madri, come facevano i Sogodiani che mangiavano carne umana, come facevano gli antichi Galli etc. (1) Egli è caduto in tale errore, perchè attribuisce ad ogni uomo indipendente e perciò ad

(1) *Diritto della guerra e della pace*, lib. II, cap. XX, §. 11.

ogni sovrano io non so qual diritto di punire gli error che racchiudano una violazione enorme del diritto di natura, pure quelli che non interessano nè i loro diritti, nè la loro sicurezza. Ma il diritto di punire deriva unicamente per gli uomini dal diritto di sicurezza; per conseguenza non lo hanno contro coloro che non l'hanno offeso. Grozio non si è avveduto che, malgrado tutte le precauzioni che egli apporta nei paragrafi successivi, la sua opinione apre il varco a tutti i furori dell'entusiasmo e del fanatismo, e fornisce agli ambiziosi dei pretesti in gran numero. Maometto e i suoi successori hanno saccheggiato ed assoggettato l'Asia per vendicare l'unità di Dio offesa; tutti coloro che essi trattavano di *associatori* o d'idolatri erano la vittima del loro santo furore (1). »

Di ciò facilmente si avvidero i fautori d'interventi, e tentarono fondarli sul danno che ricevono le nazioni dallo spettacolo di delitti perenni che si commetterebbero in altri stati e sul bisogno istintivo che punge il cuore di ognuno alla vista di una nazione che si abbandona al misfare permanente; ed alla stessa guisa, essi conchiudono, come il privato può penetrare nel domicilio del vicino, quando ivi sta per consumarsi un misfatto, una nazione può in altra intervenire per ristabilire l'ordine pubblico turbato.

« Il fare ed il misfare, dice Mamiani, di un popolo, nei limiti del suo territorio, è senza detrimento degli altrui diritti, e non presta materia a legittima intervenzione. E in vero nel nostro presupposto a qual diritto positivo degli altri popoli è recata ingiuria? Udiste mai alcuno che affermi essere nel diritto di non avere dinanzi gli occhi se non buoni modelli? modelli di virtù, e vivere fra cittadini, nella cui abitazione non si commettano eccessi di alcuna sorta, e i quali tutti professino opinioni vere ed emendate? (2) »

D'altra parte non sa concepirsi questa ipotesi di

(1) *Le droit des gens*, t. I, p. 599.
(2) Op. cit., p. 112.

una nazione pertinace nel delitto. I popoli non delinquono giammai; perchè in essi esiste sempre un'autorità sovrana diretta unicamente allo scopo di attuare il diritto e non il delitto. Vero è che la storia parla degli Anabattisti di Münster, dei Giacobini di Parigi, dei Mormoni di America che fecero larga messe dell'uman genere; ma con ciò essi non deliquevano: intendevano solo assicurare l'esistenza politica della loro nazione o della loro religione, e credevano che le atrocità da loro commesse erano mezzo salutare e giuridico per la loro salvezza. Se l'intervento in tali casi si volesse, si avrebbe dovuto ammettere fra tutti popoli dell' antichità che agli dei pagani vittime umane immolavano; con più ragione si avrebbe dovuto ripetere nei tempi moderni, quando con la tortura ed i roghi si sacrificava l'umanità, stimando ciò opera santa e conveniente; e tuttora si avrebbe il diritto d'insegnare colla forza che la schiavitù della razza umana è un delitto in proporzione all' attuale civiltà non minore di quello che commettevano i cannibali, uccidendo e divorando i loro simili.

Nonpertanto riesce difficilissimo giudicare se un popolo violi o rispetti il diritto, praticando taluni atti che egli crede giusti e ad altri sembrano ingiusti. Difatti i cattolici di un tempo, pertinenti alle nazioni più civili del mondo, stimavano opera lecita ed onesta far spirare sui roghi gli eretici, mentre altri pensavano essere ciò un abuso che facevasi dell'umana schiatta. Chi aveva ragione fra i due opinanti ?.... La posterità l'ha deciso; ma i contemporanei non lo potevano, perchè mancavano dell'esperienza e dei lumi che il tempo somministrò ai loro successori. Perlochè con ragione si dice che nello agire delle nazioni non può praticarsi giustizia obbiettiva, ma la sola subbiettiva. La giustizia obbiettiva si manifesta gradatamente e dopo lunghe e penose lotte, mercè la pubblica opinione; e quando entra nella coscienza generale, cioè diviene generalmente subbiettiva, essa è attuata senza alcuna

intervenzione; difatti l'Europa distrusse i roghi spontaneamente, e gli Stati Uniti d'America abolirono la schiavitù senza influenza armata di altri stati, quando la civiltà lo impose.

Ciò posto, non regge il paragone col privato che vede nella casa propinqua perpetrarsi un crimine, ed interviene per impedirlo, perchè i popoli non possono con cognizione di causa delinquere. Non regge poi maggiormente, perchè sui privati impera la sovranità nazionale che ha diritto di prevenire e punire i reati che possono i suoi soggetti consumare, ed ogni cittadino ha il diritto a rappresentarla nel momento che il delitto si consuma, ed agisce nel nome di questa sovranità, che poscia giudicherà il fatto per il quale interviene ed il suo intervento. Ma fra gli stati manca questa autorità sovrana con facoltà di giudicare, di punire e di premiare l'operato dei popoli, e quindi nessuno ha il diritto di rappresentare questa autorità che non esiste. Il cennato paragone non regge altresì, perchè il privato interventore nella casa che è teatro di delitti non trova ivi alcuna autorità sovrana, perchè ivi governa quella dello stato, che egli in quel momento rappresenta; ma volendo una nazione in un'altra intervenire, ivi ritrova la sovranità nazionale, che è la sola che ha diritto a giudicare gli atti dei suoi soggetti, e lo straniero con l'intervento deve abbatterla ed usurparne i poteri.

In fine frai privati un fatto è giudicato reato da una legge positiva che tale preventivamente lo dichiara e promulga; e, se un fatto di sua natura criminoso non trovasi previsto nella legge penale, è idea nota e volgare che non può essere perseguitato e punito, e di conseguenza nessuno ha il diritto d'intervenire nella casa altrui per impedirlo. Ora sopra gli stati non esiste alcun codice penale che ne rubrichi gli atti, ne determini le competenze, ne indichi i procedimenti istruttorii, giudiziarii e punitivi; quindi nessun atto da loro commesso, benchè di sua natura criminoso può qual maleficio essere ritenuto,

giudicato e punito; quindi non si ha diritto ad impedirlo con l'intervento.

Tuttociò sempre deriva e si compendia nel principio più fiate annunziato che uno stato non ha giurisdizione sopra un altro, dal che deriva che non vi può essere legge penale preventiva, perchè manca chi abbia diritto a codificarla, nè potere giudiziario ed interventore che sono corollarii della sovranità; e mancando questa, tutte le sue conseguenze si annullano.

XII.

Il principio del non intervento trionfa del pari, ancorchè si voglia esercitare verso popoli barbari, per sostituire al governo nazionale incivile un altro civile, perchè disse con ragione Berriat-Saint-Prix: « Una nazione, anche barbara, è sola competente per regolare la sua organizzazione politica e religiosa: è libera di adattare la sua forma di governo ai suoi costumi ed alle sue idee. I popoli stranieri mancano di titolo per imporle suo mal volontieri il loro regime, o impedire che lo adotti sotto pretesto di non essere abbastanza matura. Una pretesa contraria rassomiglierebbe a quella di un proprietario di un latifondo che vorrebbe astringere i suoi vicini a seguire il suo sistema di cultura, o impedirli a perfezionare il loro metodo (1). »

Al certo è opera di alta filantropia incivilire i popoli barbari; ma i mezzi che possono per tale scopo impiegarsi devono essere civili del pari; perlochè si può insinuare la civiltà con l'esempio e la propaganda e con tutti i mezzi pacifici che sono a disposizione dei popoli; ma imporla con la forza è barbarie maggiore di quella che si vuole distruggere. « Recare la civiltà, dice Mamiani, sulla punta delle aste e con l'opera delle daghe, come piaceva ai Romani, è atto incivile e tirannico. Non tener

(1) *Théorie du droit constitutionnel français*, p. 165.

dunque la debita convenienza e misura fra tutti i principii, e scambiare la bontà del fine con quella del mezzo è cagione troppo frequente di errare, e porse pretesto in ogni tempo agli uomini interessati ed appassionati di ammantellare la loro violenza e la loro ambizione (1). »

XIII.

Se però l'intervento ha per iscopo cangiar la forma del governo da monarchia assoluta in costituzionale; o pure di aiutare un popolo che mette in opera tutti gli sforzi per scuotere il giogo di un despota che l'opprime, ed i suoi conati riescono inefficaci, si dovrà condannare tale intervento motivato da ragioni così valide e di ben essere per lo stato che lo riceve?

Vattel (2) che si propose tale quesito non esitò rispondere affermativamente; ma lo contradissero con ragione Berriat-Saint-Prix (3) e i suoi annotatori Pinheiro Ferreira e P. Pradier Fodéré (4). E di vero la forma di governo, che puossi dare ad uno stato, non ha una bontà assoluta ma relativa al popolo a cui vuolsi attribuire; per conseguenza è la nazione solo competente a sceglierla, e non lo straniero.

D'altra parte, se un re despota si mantiene in piedi, vuol dire che trova difesa in una parte della nazione, la quale è maggiore in potenza e lo sostiene contro il resto che non lo vuole: ora i destini di un popolo devono essere retti e decisi dalla nazione istessa, che non è ordinariamente, anzi mai, di volontà conforme; e la minoranza deve rassegnarsi al voler della maggioranza, senza chè ogni governo non è possibile. Ciò posto, se la maggioranza vuole lo assolu-

(1) Op. cit., p. 113.
(2) T. II, p. 23.
(3) *Théorie du droit constitutionnel français, esprit de la constitution de* 1848, p. 165.
(4) Loc. cit., p. 24 e seg.

ismo ed anche il dispotismo, non possono gli stranieri mporre la libertà.

Si vuol dire forse che la maggioranza è assonnata, è ignara e soffre, ma non ama il governo che o opprime; ed in tal caso si risponda che verrà un momento in cui si risveglierà per difendere i proprii diritti, ma non già che un altro stato possa con la forza scuoterla dal suo letargo, per farle acquistare la sua libertà interna.

« Le nazioni, dice Berriat-Saint-Prix, che vogliono propagare con la forza delle armi la prosperità pubblica di cui godono, rassomigliano a quei devoti che si sforzano di far la salute degli increduli col ferro ed il fuoco. La felicità suppone il compimento dei desiderii, e non potrebbe essere mai accompagnata dalla coazione. La verità è dotata di una forza propria, che basta alla lunga per farla trionfare; il fanatismo e la violenza non servono che a ritardare i suoi progressi (1). »

Da ultimo a me sembra impossibile che alcun popolo sia giammai lungamente gemuto sotto dispotismo paesano, e molto meno vorrà gemervi nello avvenire: la storia ne è la migliore dimostratrice. E ciò per la semplice ragione che appena un principe o una fazione opprime tutto un popolo, è a questo facile infrangere ogni esosa tirannide, e ristaurare il regno della libertà. Se poi parlasi di dispotismo straniero; ed allora ci troviamo in tutt'altra ipotesi che sarà a suo luogo discussa.

XIV.

Se però uno stato consente l'intervento, o stipula con altra nazione un trattato col quale è stabilita la reciproca obbligazione di intervenire l'un nell'altro, a fine di soffocare qualunque politico rivolgimento interiore si manifestasse in alcuno di essi,

(1) Loc. cit. Gli stessi principii sono sostenuti da Phillimore, *International Law*, t. I, p. 435 e da Lawrance, op. cit., t. 2, p. 218.

crede Heffter (1), Vattel (2), Calvo (3) potersi giuridicamente intervenire.

Non pertanto giova osservare che tale intervento contiene le medesime violazioni che si notano in tutti gli altri sopra esaminati, perchè come quelli porta sostituzione della autonomia di uno stato straniero a quella nazionale. Se l'Italia e la Francia consentissero una convenzione con la quale si obbligherebbero di scambievolmente intervenire per sedare le ribellioni che potrebbero in alcuna di esse manifestarsi, e poscia in base ed in esecuzione di tal trattato, verificandosi un rivolgimento politico in Italia, i Francesi valicassero le Alpi e nella penisola accendessero per mantenervi o ristabilirvi lo stato politico precedente ai movimenti ivi avvenuti, e viceversa, laddove la rivoluzione si manifestasse in Francia, io non esito a dire che tale intervento sarebbe in violazione del sacrosanto diritto di nazionalità e di autonomia; perchè in Italia alla sovranità nazionale sarebbe colla forza sostituita quella straniera, e così viceversa; il che è la ragione fondamentale ch'esclude e condanna l'intervento.

Nè la convenzione sulla quale esso si vuol poggiare muta in alcun modo la posizione; perchè un tale trattato produrrebbe alienazione dell'autonomia di uno stato in pro dell'altro, e perciò sarebbe nullo e di nessuna efficacia giuridica. È oggimai noto il principio che la sovranità di uno stato è inalienabile, e qualunque ristrizione si consenta alla propria autonomia, è alienazione parziale di ciò che non può essere alienato, e perciò è nulla ed inefficace.

Si noti altresì che un tale trattato condannerebbe gli stati che lo consentissero alla immobilità; perchè le nazioni progrediscono anche politicamente, e tal progresso si attua il più delle volte, tentando o effettuando interni politici rivolgimenti; perlochè la

(1) Loc. cit.
(2) Op. cit., p. 102, 104.
(3) Op. cit, p. 197, § 93.

convenzione internazionale che mirasse ad impedire ogni mutamento interno di uno stato, arresterebbe questo naturale progresso a cui tutti i popoli sono naturalmente spinti.

Poco importa poi che nell'abolita confederazione germanica si sia convenuto frai varii stati l'intervenzione del potere federale per sedare le insurrezioni che avrebbero potuto manifestarsi in alcuno degli stati confederati; perchè il caso d'intervento del potere federale è ben differente da quello d'intervenzione straniera; a motivo che nella sovranità federale sta inclusa quella nazionale, e quindi non è intervento, ma attività interna del potere nazionale. D'altronde tal patto contenuto nella costituzione germanica è stato dal diritto razionale condannato; e nel fatto restò quasi sempre ineseguito, come la storia degli ultimi tempi almeno ebbe a dimostrare.

Molto meno poi è da invocarsi il patto contenuto nell'unione americana ed in quella elvetica, col quale è stabilito doversi le controversie che intervengano frai varii stati uniti sottoporre al potere giudiziario federale; perchè gli stati americani come quelli elvetici esercitano in comune parte della loro sovranità, e, anzichè essere stati stranieri gli uni agli altri, sono membri della stessa nazionalità, legati in strettissima federazione, che dicesi stato composto; perlochè l'intervento che può esercitare il potere federale in ciascheduno dei singoli stati non è un'intromissione straniera, e perciò illegittima, ma l'esercizio dell'autonomia nazionale, che regge in tutta la nazione.

XV.

A sostegno del principio d'intervento si è del pari invocato l'equilibrio politico, dicendo che, a fine di assicurare il rispetto dei diritti degli stati, si è tentato di mantenerli in equilibrio dalla loro potenza, in modo che le loro forze fossero neutralizzate, e

quindi incapaci ad opprimersi scambievolmente. Ora se questo equilibrio è necessario alla pace degl stati, sono essi tenuti di rimuovere tutte le perturbazioni che tendano a scuotere la bilancia politica delle nazioni; e quindi hanno il diritto d'intervenire presso quei popoli agitati da interni movimenti disturbatori dell'equilibrio internazionale. Però, di scorrendo dell'equilibrio politico (1), dimostrai che vero equilibrio non è sinora storicamente esistito e che potrà esistere solamente, quando ogni popolo sarà nel pieno godimento della sua autonomia, conquisterà la propria nazionalità, e starà libero e padrone in casa propria. Da ciò segue che l'intervento anzichè essere una guarentigia dell'equilibrio degli stati, n'è un mezzo distruttore, perchè, come fu dianzi osservato, attenta alla indipendenza e libertà dei popoli.

D'altronde giova osservare che qualunque sia il bisogno di equilibrio fra gli stati, possono questi tutto mettere in opera per mantenerlo intatto nei rapporti internazionali, ma non hanno poi, anche tutti coalizzati, alcun potere che li abiliti a imporre la loro volontà, nemmeno ad uno stato solo, che nel suo interno reggimento si allontani in qualunque modo dai loro propositi, perchè è principio incontrastabile, oggi ammesso come canone certo della scienza, che ogni nazione è sovrana dentro il proprio territorio, e che al di sopra di essa non esiste alcuna giurisdizione.

Nel fatto poi l'equilibrio politico è stato il pretesto che si è sovente invocato per attentare alla libertà ed all'indipendenza dei popoli, sia mercè l'intervento, o altro mezzo vessatorio internazionale, ed è poi riuscito inefficace a far valere i diritti dei popoli spesso conculcati dalla diplomazia europea, la quale scimiottando forme giuridiche, si è servita del diritto come mantello alle sue ingiuste ed egoistiche pretensioni, ed è restata indifferente allo appello di

(1) Sezione II, cap. IV.

popoli infelici, che il suo aiuto hanno chiesto, per liberarsi dal dominio di stati potenti che l'opprimono, del che èvvi un esempio nell'infelice Polonia (1).

XVI.

Chiarito illegittimo l'intervento nei casi sovracennati, credo pregio dell'opera proporre il quesito se possa giuridicamente essere ammesso tra popoli costituenti la medesima nazionalità. Questa tesi fu agitata nel parlamento subalpino del 1849, e poscia discussa dal Gioberti nel *Rinnovamento;* perlochè è opportuno esaminarla.

Nel principiare del 1849, poichè la Toscana a idee democratiche avea inclinato, che sempreppiù sgradivano al Gran Duca, il quale avea dapprima chiesto, poi disdetto, poi voluto altra volta l'intervento piemontese per la ristaurazione del suo principesco potere, piegò infine la cervice ai consigli della reazione, ed in Gaeta asilò, dove i nemici d'Italia stavano annidati (2). Il Gioberti che presedeva il gabinetto sardo volea ad ogni costo che le armi piemontesi intervenissero in Toscana già in balía dei democratici, ed il ducale dominio ristaurassero. Gli altri ministri respinsero tal progetto (3) col plauso del parlamento subalpino, perlochè il Gioberti uscì dal gabinetto.

Ragioni addotte dal Gioberti in sostegno di tale intervento erano alcune di convenienza, altre di diritto. Svolgendo le prime, diceva che se il Piemonte non intervenisse, sarebbero venuti gli Austriaci; di conseguenza bisognava scegliere il minor male; oltrecchè tutto l'indirizzo politico nazionale sarebbe stato compromesso, entrando lo straniero nel cuore

(1) V. T. Ortolan, *Regles et diplomatie de mer*, t. I, p. 95.

(2) V. Farini, *Lo stato romano dal 1815 al 1850*, t. III, p. 223 e seg.; Ranalli, *Istorie italiane dal 1846 al 1853*, t. III, p. 236 e seg.

(3) Componevano il ministero sardo Riccardo Sineo, Ettore Sonnaz, Urbano Rattazzi, Vincenzo Ricci, Carlo Cadorna, Domenico Ruffo, Sebastiano Tecchio. V. Gioberti, *Rinnovamento civile d'Italia*, t. I, p. 213.

d'Italia; perchè si dimezzava una parte del movimento nazionale non solo, ma il comune nemico prendeva stanza in un punto strategico, donde maggiormente Italia poteva offendere; mentre, se i Piemontesi l'avessero presidiato, l'effetto inverso si sarebbe prodotto, potendolo a difesa d'Italia adoperare. Si rispondeva dagli avversarii che l'intervento austriaco si sarebbe ciò malgrado sempre verificato; anzi le armi tedesche non solo in toscana sarebbero sempre andate, ma sino a Torino avrebbero portato il loro furore; e quel ch'è più il Piemonte, che non bastava a combattere l'Austria, avrebbe dovuto armeggiare contro il popolo toscano, che ristaurazione ducale non volea, di guisa che ad un nemico straniero potente, uno paesano se ne sarebbe aggiunto (1).

Non pertanto non volendo io entrare nelle ragioni di convenienza, che d'altronde a quelle del diritto stan sottoposte, e con esso sempre armonicamente collimano, credo a queste sole volgere attenzione. Diceva il Gioberti: « In virtù del diritto nazionale che sovrasta ogni altro e n'è il fondamento, le varie provincie italiane non sono divelte, eslegi, indipendenti fra loro, nè quindi possono arbitrare di fare ciò che vogliono, ma collegate insieme dal nodo, dai bisogni, dagli obblighi della nazionalità comune. La divisione politica dei varii stati, non sovrasta, ma soggiace a questo vincolo, perchè l'una è opera arbitraria degli uomini, l'altro è la legge immutabile della natura. Ogni qual volta l'indipendenza politica di una provincia è in conflitto con gl'interessi della nazione, questi debbono prevalere; e non valgono nè la volontà dei governi, nè la sovranità dei popoli particolari di quella (2). Sarebbe un grave errore il credere che le varie provincie nostrali abbiano una assoluta indipendenza, la quale riuscirebbe incompatibile con l'unità nazionale. Un popolo non

(1) V. Sineo, *Risposta dei cessati ministri alla relazione del generale maggiore Alberto Chrzanowski*, p. 19 e seg.
(2) Op. cit., p. 214.

può intervenire nelle faccende di un altro; ma i capi di una nazione possono chiamare al dovere i membri ribellanti (1). L'intervento nazionale è non solo lecito ma debito, se si richiede ad evitare il forestiero, e ad evitare che tutti gli estranei piovano armati da padroni in casa propria (2). Nel secolo passato molte provincie si ribellarono alla repubblica francese, mentre era assalita da tutta Europa. Che fece il governo? Tenne forse la spada nel fodero sotto il pietoso pretesto di non combattere i fratelli? Se fatto lo avesse, la Francia sarebbe oggi divisa, serva avvilita come l'Italia. Ma al contrario il consesso nazionale operò il miracolo di vincere dentro e fuori tutti i suoi nemici, e riportò la gloria di salvare l'onore, e preservare in tutto il paese natío (3). »

Il ragionamento dell'illustre filosofo subalpino deriva dal supporre che la nazione esista per il solo fatto che in un popolo parli lo stesso idioma, sia rinchiuso nei medesimi confini naturali, e ritenga di essere la stessa famiglia nazionale; senza riflettere che siffatte condizioni sono elementi che predispongono e muovono a costituire la nazione, che non può dirsi esistente solo per esse; ma a formarla si richiede altresì che il popolo il quale trovasi talmente disposto e spinto, voglia costituire la nazione, esprima in modo non dubbio tale volontà ed abbia il destro di costituirla in fatto. Allora solo la nazione esiste, e si può venire alle conseguenze dal Gioberti ammesse.

« Nel fatto di congregarsi alla vita socievole, dice Mamiani, la natura dispone, apparecchia e preordina le nazioni, mantenendo trai varii popoli la medesimezza del sangue, della favella, del genio ed altre comuni disposizioni: essendo poi riserbato allo affetto, alla ragione ed all'arte umana il costituire i

(1) *Operette politiche*, t. II, p. 45 e 46.
(2) *Del rinnovamento civile d'Italia*, t. I, p. 214.
(3) Loc. cit., p. 220.

legami politici, e delle patrie particolari il comporne una sola, ed il sottordinare al bene ed alla gloria di lei i beni, le utilità e le affezioni di tutti quelli (1).»

Ora sin quando questi legami politici non sono costituiti frai varii stati nei quali si manifestano le condizioni obbiettive di formare la stessa nazionalità, e si vive in iscambievole indipendenza, come con qualunque altro stato straniero, non connazionale, non esiste nazione costituita nel vero senso della parola; perchè la congregazione unitiva nazionale, dalla quale la sovranità su tutto un popolo si spande e regna, dev'essere spontaneamente voluta ed attuata. Da ciò sorge che una provincia dello stesso popolo formata a stato indipendente, che nel legame unitivo nazionale non è entrata o non vuole entrare, non si può con la forza costringere ad abdicare alla propria autonomia per formare la patria comune.

« Tanto nelle congregazioni autonome, quanto nelle nazionali, dice Mamiani, è pari ed essenziale il carattere della spontaneità. E per ciò solo si fa manifesto che niuna nazione, non per ancora costituita al viver comune di tutte le sue provincie, avrà arbitrio di violentare o con le armi o altramente un qualunque suo popolo vissuto *ab immemorabili* signore di se: e stringerlo a sciogliersi nell'unità politica dagli altri accettata, ovvero a collegarsi con essi a giurare insieme un patto federativo (2). Ogni popolo autonomo, soggiunge il prelodato scrittore, ha un diritto primitivo e pienissimo di vivere indipendente; e quindi gli viene l'arbitrio o di rimanere sceverato dagli altri o con gli altri unirsi ed incorporarsi. E sebbene possa egli sentire all'unione ed all'incorporamento molte ragioni efficaci ed eziandio doverose, queste hanno natura onninamente morale, e mirano a soddisfare un obbligo (come il chiamarono) imperfetto, e per ciò escludono qual che sia

(1) *Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalità*, p. 250.

(2) Op. cit., p. 218.

forma e guisa di esterior coazione (1). Da qui procede (e giova il ridirlo più d'una volta) che ogni popolo autonomo è da ogni parte slegato, sebbene per natura appartenga ad una nazione, ha facoltà ed arbitrio o di annodarsi con questa e d'incorporarvisi interamente, o per lo contrario di rimaner separato, quando anche a sè medesimo non sia bastevole per ascendere a tutti i gradi della perfezione civile. Appunto come tra gli uomini particolari la congiunzione del sangue non costringe l'un fratello a convivere e coabitare con l'altro (2). »

Ora secondo Gioberti la Toscana, perchè provincia d'Italia, doveva alla sovranità di questa sottostare, malgrado tuttora a stato indipendente fosse costituita. Ma sinchè la nazione italiana non era attuata, e dalla Toscana non era liberamente e spontaneamente accettata, non poteva questa dirsi soggetta alla sovranità nazionale italica. Quindi inesatto è il paragone che egli fa tra la Francia interveniente nella Vandea sua provincia con la quale trovavasi congiunta, ed il Piemonte che come stato indipendente dalla Toscana vivea, e che nessuna sovranità poteva sovr'essa esercitare, e di conseguenza nemmeno avea diritto ad intervenire.

So che taluno ha creduto sostenere che una provincia, sol perchè faciente parte della stessa nazionalità, sia a questa devoluta col diritto di disporne anche contro il suo consenso; perlochè da recente si diceva: *Roma degli Italiani;* ma a siffatta asserzione rispondo col Vidari che « l'asserire con enfasi declamatoria che Roma è dell'Italia, e che perciò il possedere Roma sia un diritto assoluto che i Romani stessi non lo potrebbero contrastare, è un togliere ogni autorità al suffragio universale, per virtù del quale soltanto le divelte membra della penisola poterono diffinitivamente costituirsi, e per volontà

(1) Op. cit., p. 220.

(2) Op. cit., p. 222. V. nello stesso senso Palma, *Del principio di nazionalità*, p. 27, 60, 268.

propria ad unità di nazione. Diciamo quindi con un po più di ragione che Roma è dei Romani (1). »

Questo vero entrò talmente nella coscienza nazionale che Roma divenne capitale d'Italia, non per diritto proprio che la penisola si avesse sulla medesima, ma in base al suffragio universale romano che l'annessione volle, consentì ed attuò.

XVII.

Taluni scrittori prendendo le mosse dalla ipotesi della futura pace universale fra tutti i popoli, hanno ammesso il diritto d'intervento sin da ora in coloro che costituendosi arbitri del mondo, hanno usurpato il potere di governarlo a loro talento; perchè, operando in tal guisa, hanno cominciato a dare attuazione alla pace universale, e di conseguenza possono legittimamente intervenire negli affari interni dei varii stati. Per una strana coincidenza in questa idea sono convenuti i partigiani dello assolutismo principesco ed i propugnatori di quello popolare; tanto è vero che gli estremi si toccano.

L'intervento preso in questo senso fu concepito da Kamps partigiano di idee assolutiste, il quale disse: « Il principio d'intervento proviene dalla cessazione dello stato di natura fra le nazioni e dalla fondazione dello stato sociale fra le stesse, ed è il più provvidenziale del diritto delle genti, perchè rafferma la colleganza dei popoli per mezzo della conservazione, della tranquillità e della pace, e contiene la garentia più secura dell'ordine morale e civile. Questo principio esercita le funzioni della polizia interna d'ogni stato, realizza quasi l'ideale della repubblica universale (2). » Ed il Proudhon scrisse: « Ciò che i plenipotenziarii riuniti a Vienna nel 1814

(1) *Del principio d'intervento e di non intervento.* V. *Il Politecnico*, t. V, p. 126.

( ) V. Del Bon, *Istituzione di diritto pubblico internazionale*, p. 128.

e 1815 non potevano al certo prevedere, cioè a dire la solidarietà intima di due principii posti a fondamento del congresso, i quali, nei cinquant' anni che seguirono, vennero in tanta luce, che i giureconsulti quasi non trovano più distinzione di sorta fra il diritto pubblico ed diritto delle genti. Il diritto pubblico o politico proprio ad ogni stato ed il diritto delle genti sono divenuti col trattato di Vienna una cosa sola, ed ogni giorno cresce la loro identità. E già può prevedersi il dì nel quale una guerra fra due stati, cadendo sotto la giurisdizione dell'Europa intera, non verrà considerata altrimenti della repressione di una rivolta in un singolo stato: insurrezione, guerra civile o guerra straniera non saranno che una cosa sola (1). »

Per costoro verrà giorno in cui si formerà un vincolo federale fra tutti i popoli; e per conseguenza è necessità logica che un'autorità sovrana federale sia costituita, che il triplo potere: legislativo, giudiziario ed esecutivo eserciti su tutta la cosmopolitía; dal che deriva che, laddove contese frai varii stati si verifichino, o quistioni interiori li agitino, al magistrato federale cosmopolita saran sottoposte; da questo giudicate a norma delle leggi della federazione universale; ed i suoi giudizii con la forza legittima della cosmpolitía saranno eseguiti, intervenendo nell' attività dei varii popoli così congiunti nello stesso vincolo federale umanitario, del quale in archetipo si può vedere un esempio nella confederazione americana.

Sotto queste condizioni essi credono che l'intervento sia possibile e legittimo, come legittimo è quello che verso i privati esercita lo stato, quando repellenti alla esecuzione delle leggi si manifestano; perchè fra gli stati una autorità sovrana cosmopolita a tutte le nazioni superiore si costituirebbe da funzionare, date le debite proporzioni, come quella dello stato verso i privati, i comuni e le provincie.

(1) *Si les trattés de 1815 ont cessé d'exister*, p. 27 e 28.

Non pertanto i due prelodati scrittori, sebbene fossero divinatori della possibilità futura di costituirsi un arbitraggio cosmopolita, quando tutti i popoli in generale amistà saran congiunti, caddero in gravissimo errore, pensando che l'inizio di questo sistema di pace avesse avuto luogo con la tutela suprema che varii potentati di Europa nei primi di questo secolo usurparono; perchè tale autorità doveva esser loro attribuita dal libero volere di tutti i popoli, che avrebbe dovuto essere precesso dalla pace universale, in guisa da poter fondare questa suprema autorità cosmopolita; mentre nell'epoca in discorso, anzichè gli stati piegare a pacifiche relazioni, d'odii scambievoli si pascevano che aprirono il varco a perenni e terribili guerre, ed anzichè poteri sovrani dare ai potentati europei il loro dominio e la loro tirannide stigmatizzavano; e questi anzichè essere animati da sentimenti di amore e di pace, odio e vendetta nudrivano nel cuore, cupido solo di dispotico imperio, e di esosa tirannide.

Nè poi può dirsi che formandosi tal federazione, ognuno in pro della sovranità cosmopolita la sua aliena, e quindi possa esservi intervento; perchè colui che ad altri o a tutti i popoli si collega, non abdica alla propria autonomia, ma in comune con quelli la esercita; diguisachè nello intervento del potere federale, a propriamente discorrere, non si verifica sostituzione della sovranità straniera a quella nazionale, ma la stessa nazionale agisce, perchè con quella federale trovasi congiunta e frammista.

D'altra parte ammessa pure la federazione universale, non potrebbe per nessun titolo verificarsi la intervenzione del potere federale nello interno degli stati; perchè il vincolo internazionale che potrà, quando che sia, legare i popoli in unione federale, dovrà lasciare intatta l'autonomia delle nazioni; perchè, come disse il Gioberti: « Nazione importa stabilità e moto, mantenimento e progresso, unità e varietà, autonomie e franchigie, centralità e diffusione, proprietà e partecipanza, capitale e lavoro, plebe e popolo

colto, città e famiglia, municipalità e cosmopolitía, azione concentrica ed eccentrica, giure proprio e giure comune (1). »

Ma gli scrittori di cui sopra è parola ed altri di simil natura vogliono la fusione del genere umano, perlochè cominciano dal condannare le nazionalità, anzi le riguardano come le cagioni permanenti delle guerre che hanno travagliato l'umanità. Sconoscono essi la natura dell'uomo, e l'attaccano nei suoi più invincibili sentimenti, per venire alla erronea conseguenza della fusione del genere umano in unico stato, la quale non è stata mai possibile, come provano la inutilità dei tentativi di monarchia universale fatti da Cesare, da Carlomagno, da Carloquinto, da Luigi Decimoquarto, da Napoleone Primo.

Certo che fra gli uomini esiste un pendio alla loro unione morale per la solidarietà di interessi e di diritti che fra loro esiste, e che maggiormente si stringe col progredire della civiltà; ma questa solidarietà è tutt'altro dell'unione materiale che si pretende fra loro fondare; anzi la esclude e combatte, come contraria agli elementi essenziali che compongono l'unità morale; perchè col coincidere ed armonizzare dei diritti e degli interessi umani, sebbene si aumenti la loro solidarietà, che costituisce l'unità morale, pure si slarga e si infrange quella materiale.

Difatti il rispetto e l'armonia dei diritti e degli interessi dei popoli stabilito come precetto internazionale, prende a base fondamentale il rispetto dell'autonomia delle nazioni; e più fra gli stati civili si stringono legami d'amicizia e si conchiudono trattati che la loro attività internazionale congiungano e dirigano verso il benessere cosmopolita, maggiormente la loro scambievole indipendenza si fortifica e si consolida. Ragion per cui in quest'epoca di progressi civili, mentre da ogni parte si predica e si vedono sempreppiù avvincere i legami di amicizia fra

(1) *Rinnovamento civile d'Italia*, lib. I, cap. 12.

le varie parti dell'umanità, si esige e si proclama la indipendenza delle singole persone giuridiche; in modo che, mentre si vuole stretta l'unione municipale, si propugna l'autonomia individale e quella famigliare, come del pari, mentre l'unità nazionale si costituisce frai varii popoli, si vuole conservare intatta la indipendenza delle provincie, dei comuni, delle famiglie, degli individui. Insomma l'individuo, la famiglia, il comune, la provincia, la nazione, la cosmopolitía scno apprese come una scala ascendente di assimilazione, nella quale ognun d'essi conserva la sua sfera di libertà, e la propria autonomia verso la società più vasta di cui fa parte. L'ammettere il contrario è fondare un sistema tutelare ed inquisitore, che penetra in tutti i meati del corpo sociale, che assume un potere dittatoriale e dispotico, su tutta l'umana attività, il cui ultimo termine è il comunismo, che è panteismo politico.

XVIII.

Ma, se in uno stato, dice il Rossi ed altri pubblicisti, sorge un governo costituito allo scopo di distruggere l'esistenza politica della vicina nazione, ed il pericolo è certo e securo, volete che questa resti tranquilla in presenza di una sventura imminente e certa? Volete che per lo schizzinoso principio del non intervento, non possa invadere lo stato che minaccia l'aggressione, e prevenire così il male che sta per aggravarsi sulla patria? Così del pari aggiungono Berriat-Saint-Prix e P. Pradier Fodéré: se eserciti ingenti si agglomerano nella propinqua frontiera, e minacciano invadere il territorio nazionale, pretendete che non si possa intervenire, per scongiurare il pericolo sin dal suo nascere, e debbasi invece aspettare ch'esso si faccia inevitabile, quando le soldatesche nemiche valichino la frontiera, ed invadano la prossima nazione? Quali ragioni convincenti si possono in tal caso addurre per sostenere il non intervento?

Nelle due ipotesi elevate dai prelodati pubblicisti, dato che si manifestasse un pericolo certo, evidente e reale, non si può negare il diritto di difendere il proprio paese minacciato o pure aggredito; perchè suprema legge è la salute della patria. Ma il diritto di difesa è ben altro dal fatto dello intervento; il primo suppone un'aggressione consumata o minacciata con certezza di esecuzione, che ognuno per la propria conservazione ha diritto di respingere o prevenire; il secondo è una aggressione illegittima che in danno altrui si consuma; perlochè nelle ipotesi succennate non si dee parlare d'intervento, ma di legittima difesa; ed in questo senso deve essere ammesso, e risulta dai più elementari principii di diritto, ma come intervento giammai. « Intervento, scrive il Palma, si dice di chi si caccia negli interessi e nelle quistioni altrui; ma chi difende la propria nazionalità, tratta e difende i proprii interessi, e non consuma interventi (1). »

In fatti, se cessano le minaccie temute, o la costituzione del governo vicino e l'agglomerazione di truppe nella propinqua frontiera non hanno scopo aggressivo certo e securo, i prelodati pubblicisti non ammettono più intervento; dunque questo ha per iscopo di evitare l'aggressione minacciata, e non d'intrigarsi negli affari altrui e di sostituire la sovranità straniera a quella nazionale. L'aggressione si respinge colla difesa e non con l'intervento; quindi nei due cennati casi si può parlare di difesa legittima, non d'intervento. Se poi, per attuare questa difesa, bisogna penetrare nello stato vicino, avrà luogo una invasione difensiva e non un intervento; e sebbene ogni intervento si operi quasi sempre con l'invasione, pure non tutte le invasioni sono interventi, ma spesso mezzi o conseguenze della guerra. Al certo Prussia invase il territorio francese per strategica guerresca nel 1870, ma nessuno volle tal fatto come intervenzione qualificare; anzi il prin-

(1) *Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, p. 168.

cipio del non intervento fu in Francia rispettato dai Prussiani col lasciarla libera di costituire il proprio governo.

XIX.

Malgrado le idee sovraesposte, affine di rimuovere ogni obbiezione, bisogna prevedere una ipotesi possibile non solo, ma più volte ripetuta nella storia moderna, quella cioè di uno stato connazionale o straniero, il quale corre in soccorso di un popolo soggetto a forestiera dominazione, e che non può con le sole sue forze scuotere il giogo che l'opprime, e tale aiuto gradisce ed anela. Questa ipotesi è quella verificata due volte in Lombardia, la quale nel 1848 e nel 1859 volea emanciparsi dalla signoria austriaca, e non lo potea per somma sproporzione tra le forze proprie e quelle dei dominatori; perlochè il Piemonte in tali due epoche, e la Francia del pari nel 1859 corsero in aiuto di quella provincia italiana, ne snidarono i Tedeschi, e nel libero esercizio della sua autonomia la restituirono, in guisa che poscia per libera sua elezione al nascente reame d'Italia si congiunse.

Ora si domanda: può tale intervento respingersi e condannare dal diritto delle genti?... Ma il primo dubbio sta nel sapere se tal fatto sia intervento, malgrado che tale tutti lo addimandino. L'intervento, fu dianzi dimostrato, consiste nel sostituire la sovranità straniera a quella nazionale; quindi fu intervento quello che con la forza assoggettò la Lombardia all'Austria, cioè che all'autonomia nazionale lombarda sostituì la straniera tedesca; ma il fatto posteriore che liberò quella parte d'Italia dal dominio forestiero, è per generale improprietà detto intervento, ma è invece la cessazione dell'intervento: è l'attuazione del non intervento.

Lo stesso può dirsi per l'entrata delle truppe italiane in Roma nel 1870, dove il dominio temporale dei papi era puntellato da baionette francesi, e queste

uscite, restarono sempre estere legioni a garantirlo; perlochè Roma non poteva liberamente decidere sul proprio destino, a motivo che dovea combattere contro lo stato di fatto stabilito nel 1849 dallo intervenuto esercito francese, assodato maggiormente dal certo ritorno di quelle soldatesche, e meglio mantenuto da forestieri soldati dal volere papale dipendenti. Era mestieri adunque che un altro stato si fosse mosso per restituire ai Romani la perduta autonomia; e riavutala, lasciarli decidere liberamente sui loro destini, come di fatto avvenne, mercè il suffragio universale, che li disse congiunti allo italico reame, come per altro per nazionalità appartenevano, e per desìo e volontà erano inclinati.

Insomma se un cittadino entra nella casa altrui, e con la violenza ivi si comporta da padrone, commette una illecita intervenzione negli affari alieni, che è condannata dal diritto e dalla morale. Ma se un altro cittadino corre in aiuto di questa famiglia oppressa, ne allontana l'intruso, ed alla sua precedente libertà la restituisce, egli ha agito in conformità della legge giuridica e di quella morale, non è intervenuto, ma invece l'intervento ha osteggiato e distrutto, e il non intervento ha attuato.

Da ciò sorge che i Francesi i quali nel 1859 valicarono le Alpi, ed ingrossando le milizie nazionali, combatterono al loro fianco, non furono interventori, ma ausiliarii degl' Italiani impotenti da sè soli a snidare i Tedeschi dalle contrade subalpine. Anzi nemmeno soldatesche straniere potevano dirsi, perchè in certo modo si nazionalizzarono, e italiani per elezione e sentimento divennero in quel momento che per la patria italiana combattevano.

Se poi, dopo ristaurata l'autonomia lombarda, questa deliberò volontariamente mercè il suffragio universale congiungersi al Piemonte, fu questo un atto indipendente e libero, fondato sul diritto che hanno i popoli di congiungersi ad altri, molto più trattandosi di annettersi a popoli della stessa famiglia nazionale; nel qual caso l'annessione non solo è un

diritto ma altresì un dovere morale; perchè è la giacitura più conveniente, in cui un popolo possa più agevolmente, e secondo natura raggiungere il suo scopo.

« L'intervento, dice Pierantoni, è l'impiego di forza morale e materiale per obbligare popolo o governo a mutare la condotta politica, a cambiare le proprie istituzioni, a desistere da una rivoluzione, infine a vincolare ogni naturale tendenza al progresso: è l'aggressione dell'autonomia nazionale. Esso suona ben diverso dallo aiuto che una nazione chiede ad un' altra per sostenere un diritto. Se per nazione s'intende uno stato immedesimato con la sua nazionalità, e che abbia governo spontaneamente accetto e sostenuto dal suo popolo, egli è evidente che non vi può esser diritto che tale nazione possa far valere contro sè stessa o una parte dei suoi popoli; chè se invece dovendo difendere una giusta ragione contro altra potenza soverchiante, addomandi aiuto da potenza amica, in tal condizione contrae semplice alleanza.

« Così, benchè si dica impropriamente che la Francia nell' anno 1859 intervenne in Lombardia, per non esprimere altro che il fatto materiale della scesa dei Francesi in Italia, è manifesto che si trattò di un aiuto dato per alleanza dal governo francese (1).»

Ciò è tanto vero che la Francia, la quale nel 1793 offriva il suo aiuto ai popoli schiavi, non parlava d'interventi, ma dichiarava con l'articolo 118 della sua costituzione:

« Il popolo francese è l'amico ed *alleato* naturale dei popoli liberi; » ed all'art. 119: « Esso non s'immischia nel governo delle altre nazioni; » e col decreto del 19 novembre 1792 diceva: « La convenzione nazionale dichiara a nome della nazione francese che essa accorderà fratellanza e *soccorsi* a tutti i popoli che vorranno recuperare la loro libertà. »

Ciò posto, non devesi confondere l'intervento con

(1) *Storia degli studii di diritto internazionale in Italia*, p. 241.

l'aiuto che un popolo appresta ad un altro per liberarsi della schiavitù in cui violentemente giace; perchè l'uno vuole e stabilisce l'oppressione di un popolo libero, e l'altro questa oppressione condanna ed osteggia; l'uno l'autonomia di una nazione ischiavisce ed annulla, e l'altro quest'autonomia ristaura e difende; l'uno è funesta intrusione nel governo dei deboli, e l'altro questa intrusione elimina e distrugge; l'uno arresta il libero indirizzo nazionale, e l'altro questo indirizzo emancipa e snoda; l'uno oppressori e despoti della nazione arma e sospinge, l'altro liberatori che si nazionalizzano col popolo per cui combattono conduce; l'uno da odio e da nimistà è generato e odio e nimistà ritrova, l'altro da affetto ed amore è inspirato, e amore ed affetto l'accoglie; l'uno insomma è dispotismo, tirannide, oppressione, violenza, servitù, schiavaggio, l'altro è aiuto, soccorso, beneficio, amore, legittima difesa, alleanza con gli oppressi contro gli oppressori! L'uno è intervento, l'altro è il non intervento!

Da ciò sorge che è stato gravissimo errore la confusione che si è fatta dello intervento con l'aiuto che un popolo appresta ad un altro, il quale è retto da tutt'altri principii. Il diritto di soccorrere i deboli esiste indubbiamente tanto nelle relazioni private quanto in quelle internazionali, ed è proclamato in tutti i codici del mondo; perlochè con ragione disse il Mackintosh: « Ogni diritto che una nazione può difendere per se stessa può eziandio sostenerlo per un'altra, se ne è richiesta (1), » alla stessa guisa come in tutti i codici penali è stabilita dalle leggi positive la legittima difesa di se stesso e di altrui.

Si cessi adunque di parlare d'intervento come eccezione, e si tolga così ogni possibile pretesto alle funeste intrusioni dei forti nel governo dei deboli; il che non esclude il diritto di portare aiuto agli aggrediti ed agli oppressi; e questo procedere non

(1) *Discorso sullo studio del diritto di natura e delle genti.*

è solo dalla legge giuridica nazionale ed internazionale approvato, ma è altresì dalla morale imposto, per quel debito di coscienza che ad aiutare i deboli spinge, quando sotto il giogo esoso della oppressione dei forti gemono, e l'aiuto straniero chiedono ed anelano.

La difesa degli oppressi contro gli oppressori è stata sempre una nobile impresa che ha attirato la gratitudine e l'ammirazione di tutti i popoli in tutte le epoche. Perlochè riscosse gli applausi del mondo Inghilterra che soccorse gli Olandesi contro i dominatori spagnuoli, come del pari Francia e Russia e la stessa Inghilterra che soccorsero Grecia infelice vittima della crudeltà musulmana; e le potenze civili europee sarebbero state benedette dai secoli e dall'umanità, laddove avessero salvato l'infelice Polonia dal dispotismo cosacco.

« Certamente, dice Bianchi, non si può esigere che uno stato, all'infuori dei suoi immediati interessi, si costituisca il patrono delle buone cause impotenti a riuscire, se scompagnate dall'aiuto altrui: ma d'altronde, per vivere senza degradarsi, e senza cessare di essere grande, un popolo non può chiarirsi indifferente ed inoperoso, quando vede manomesse le massime cardinali della giustizia delle nazioni (1). »

Il diritto a difendere l'autonomia di uno stato sussiste sempre, ancor quando quest'autonomia sia solamente minacciata; perchè non è mestieri che il danno avvenga per ottenere riparazione, ma basta che sia minacciato, quando le minacce sono di effetto certo e sicuro. Il diritto di legittima difesa di se stesso ed altrui non comincia, quando l'ingiusta aggressione è consumata, e i primi colpi sono vibrati, ma sibbene dallo istante in cui il pericolo si manifesta certo ed inevitabile; perlochè con ragione le potenze europee nel 1840 e 1854 corsero in aiuto della Turchia minacciata dal pericolo di una

(1) Op. cit., t. II, p. 51.

dominazione cosacca, senza aspettare che tal violenza fosse consumata.

Beninteso però che questo aiuto che uno stato può ad un altro arrecare è sempre sotto la condizione che quest'ultimo consenta a riceverlo, perchè sarebbe atto tirannico e violento beneficare chi non vuole essere beneficato, anzi cessa di essere benefizio quello imposto dalla violenza; essendochè ogni benefizio, per esser tale, contiene virtualmente l'idea che sia volontario in chi lo largisce ed in chi lo riceve.

XX.

Gli stessi principii conducono pure a stabilire che, se due popoli di diverse nazionalità sono per opera della forza straniera in uno stato congiunti, e malvolentieri stanno in questo violento connubio, ognun d'essi ha il diritto di separarsene, invocando l'aiuto straniero, per manco di forza nazionale sufficiente ad ottenere la propria emancipazione. Ciò si fonda sul riflesso che, essendo una tale unione forzata e non spontanea, nella sua origine contiene una violazione dell'autonomia degli stati che l'hanno subíto; perlochè in loro vantaggio sussiste sempre il diritto di riacquistare la indipendenza perduta, a causa della unione loro imposta; e quindi hanno diritto a separarsi da una congiunzione invisa ed odiosa; e, se non bastano a tal fine le proprie forze, possono chiedere ed ottenere giuridicamente l'aiuto straniero; nel qual caso non si verifica intervento, ma alleanza di un popolo oppresso con altro stato che accetta difendere i diritti conculcati. Tale in certo modo fu il caso dell'Olanda e del Belgio, che in unico stato col titolo di reame dei Paesi Bassi furono congiunti nel 1815 dai congregati di Vienna. Ma il Belgio nel 1830 prese le armi per ottenere la sua indipendenza, e di fatto l'ottenne con l'aiuto delle potenze europee in Londra congregate. Questo aiuto non può dirsi intervento, perchè invece di violare la

sovranità del popolo belga e di quello olandese, il rispetto di entrambe si propose ottenere ed ottenne, distruggendo gli effetti delle violenze consumate nel 1815 dai congregati di Vienna.

A scansare equivoci, è opportuno il notare che i suddivisati principii cessano di avere imperio, laddove la unione fra due popoli sia nazionale e spontanea; perchè allora si verrebbe alla perniciosa conseguenza della instabilità politica di ogni società civile, nella quale ogni provincia per vaghezza di novità eleverebbe bandiera separatista, e la propria indipendenza cercherebbe acquistare anche col soccorso di armi straniere; dondechè perenne pretesto si darebbe agli stati maggiori di dare mano forte a tutti i rivolgimenti interni, che la pace dei popoli conturberebbero. Condizione essenziale alla legittimità della separazione fra due popoli ed al conseguente aiuto straniero si è che l'unione abbia origine nella forza e nella violenza; perchè, laddove sia voluta e nazionale, non si può in seguito disciogliere per volere di una sola delle parti contraenti. Ciò si rannoda a quel principio di diritto comune che non accorda vita giuridica a tutte quelle convenzioni estorte con la forza e la violenza, e dichiara valide ed indissolubili per volontà di un solo le altre che spontaneamente furono consentite. In questo caso le province di una nazione che restano fedeli alla originaria congiunzione hanno il diritto di esigere che sia mantenuta e rispettata dalle altre parti che per inconcepibile pervertimento vogliano sciogliersene, e quali ribelli verso l'intera nazionalità devono riguardarle. E se la pretesa di una tal separazione è da qualificarsi illegittima e rivoltosa, nessuno ha il diritto di aiutarla senza rendersi partecipe del medesimo reato. D altra parte non è moralmente possibile che tale evento si verifichi fra popoli connazionali; perchè la loro miglior giacitura trovano nella convivenza nazionale, ed una volta che l'hanno conseguita, al certo non possono nudrir desìo di distruggerla. E valga in prova dello asserto la storia, la quale

narra infinite perturbazioni di popoli, non ne offre alcuna derivata da desìo di separazione di popoli connazionali, spontaneamente congiunti in uno stato. Se poi si tratta di unione volontaria tra popoli stranieri, il che parmi impossibile, credo che esista in uno di essi il diritto a separarsi, a motivo che tali unioni, essendo contro natura, il consenso non basta a legittimarle e renderle durevoli. Ma se oltre all'essere spontanee, sono nazionali, e quindi secondo natura e volontà, esse sono indissolubili, e quale illegittima aggressione e ribellione deve qualificarsi ogni atto diretto a discioglierle.

XXI.

Dagli stessi principii sorge che l'impedire un'intervenzione che uno stato vuol attuare in offesa di una libera nazione, non può neanco dirsi intervento, perchè non attenta ai diritti sovrani di quella, ma si oppone contro gli stranieri che vogliono un tale attentato consumare.

Se poi l'intervento è già avvenuto, e gli stranieri hanno preso stanza armata mano in un paese, fondandovi un regime politico interno, violento e tirannico, un altro stato può con la forza snidare l'interventore, render libero il paese illegittimamente occupato dallo straniero, ristaurare la sua autonomia conculcata, a fine di reggersi nella maniera più a lei gradita; ed operando in tal guisa, agisce in conformità del diritto e della morale, e intervento non consuma; perchè, invece di violare l'autonomia della nazione straniera, la conferma e la difende da una violenza precedentemente consumata. Fu quindi a buon diritto che gli Inglesi nel 1826 vennero in soccorso del Portogallo, dove le armi, i soldati e i denari della Spagna inviati al pretedente don Miguel aveano reso possibile la ristaurazione del dispotismo, che per gli aiuti inglesi fu respinto, e resa la nazione a se stessa, il reggimento costi-

tuzionale fu ristabilito, chiamando sul trono donna Maria de Gloria.

Dagli stessi principii consegue altresì che, se gli stranieri interventori, dopo avere con la forza stabilito un reggimento politico interno nel paese da loro occupato, se ne allontanino con la minaccia di ritornare, ove il loro operato dalla sovranità nazionale sia distrutto, si ha certo il diritto di andare in soccorso di questo popolo oppresso da tal minaccia per restituirlo alla sua prisca libertà; e così operando, non si consuma un nuovo intervento, ma gli effetti del primo si distruggono, anzi l'esistenza di esso; perchè la minaccia, quand'è energica e dopo una prima occupazione militare, val quanto questa e negli effetti l'agguaglia. Insomma dove violenza straniera si vede, sia che opprima con l'occupazione, sia che faccia tremare con le sue minacce, l'effetto è lo stesso, l'autonomia nazionale è ugualmente distrutta; quindi il diritto di restituirla a libertà e ad indipendenza sorge con pari ragione ed uguale fondamento in ogni persona giuridica.

Così pur troppo avvenne in Italia, dove gli Austriaci intervennero più fiate per recidere qualunque nascente libertà; ed a meglio saldare l' assolutismo su forti basi, ricalcata la via fatta, minacciarono tornar baldanzosi alle stesse violenze, se quant'essi aveano stabilito, fosse venuto meno. Nè differente fu la condotta dei Francesi in Roma, ove intervennero dapprima, distrussero poscia violentemente il governo nazionale, quello pontificio ristabilirono; e dopo più che tre lustri di dominio ripartirono in esecuzione del trattato italo-francese del 1865, minacciando sollecito ritorno, ove il popolo romano avesse tentato scuotere il giogo pontificio, difeso per altro sempre da mercenarii stranieri; e fedeli esecutori delle loro minacce, rivennero sui passi loro, e soffocarono, a Mentana nel suo nascere il movimento romano.

Lo stesso è a dirsi nel caso che gli effetti dello intervento abbiano oltrepassato il limite dei luoghi

in cui esso fu eseguito; poichè non importa il sito nel quale accade la intervenzione, quando le sue conseguenze si spandono fuori dello stato che la subisce. La indipendenza e la libertà dei popoli è sempre violata; quindi nasce il diritto a ristabilire l'autonomia soggiogata da un intervento altrove consumato. I Russi nel 1848 si recarono in Ungheria, e con ciò non solo asservirono questa nazione, ma di rimbalzo la Lombardia e la Venezia; poichè, soggettati gli Ungari, Austria potè concentrare le sue truppe nelle province italiane, e così rimetterle sotto il giogo tedesco; diguisachè l'intervento russo, sebbene avesse avuto luogo nella sola Ungheria, pure nei suoi effetti si estese anche in Italia. Or se in seguito, come operò la Francia nel 1859, una nazione fosse venuta per liberare queste province italiane dal dominio straniero, avrebbe agito in conformità del diritto, considerando che l'essere quelle schiave del tedesco fu principalmente effetto dello intervento russo in Ungheria Questo principio riposa sulla massima che dove le condizioni politiche di una nazione permangano sostanzialmente quali le fece un giorno la forza straniera, e come effetto continuato e necessario della medesima, si ha il diritto di distruggerle, rimettendo nella sua piena libertà la nazione che fu colpita dalla violenza forestiera; e nulla importa che l'intervento sia minacciato o eseguito, ed il luogo in cui sia avvenuto, quando produce il funesto effetto di distruggere ed annullare l'autonomia di un popolo libero.

XXII.

Con ciò non voglio poi dire che tutte le volte che intervento straniero si verifichi, si abbia facoltà di venire in aiuto per distruggere gli effetti del medesimo; perchè questo aiuto è legittimo nel caso che questi effetti siano nocivi e non accettati dalla nazione; ma se questa li gradisce, ne riceve vita e migliore stato, mettendola nella via del progresso e

dell'onore, slacciandola dalle pastoie di un governo retrogrado e stolto, come avvenne nel 1812 in Sicilia, dove gl'Inglesi interventori piegarono Ferdinando III a dare la costituzione in compenso di quelle franchigie costituzionali che la Sicilia precedentemente aveva, e di che, violando ogni diritto, ne era stata spogliata; in tal caso ognun s'accorge che nessuno avrebbe avuto il diritto di distruggere i beneficii dello intervento precedente.

L'aiuto straniero insomma per essere legittimo bisogna che sia giovevole, cioè diretto a restituire un popolo nel libero esercizio della sua autonomia oppressa dagli stranieri, fuori il quale caso è sempre dannoso, anzi non è più aiuto, ma oppressione, violenza, ingiustizia, intervento. Dippiù questo aiuto è mestieri che sia chiesto o gradito dalla nazione che lo riceve; perchè i beneficii per esser tali, bisogna che siano volontarii tanto per colui che li largisce, quanto per colui che li riceve. Dal momento che sono forzati, non sono più benefizii, ma danni e sventure; perlochè, se gli effetti di un intervento giovano allo stato, non ci è più luogo ad aiuti stranieri; mancando gli oppressi da liberare, e di conseguenza coloro ai quali il loro benefizio nello aiuto straniero ritrovino, e per conseguenza lo anelino e lo chiedano.

A chi domandasse poi dove e come possa farsi palese la volontà dei popoli spesso stretti da un sistema inquisitore, che adopera ogni mezzo per recidere la libera manifestazione del pensiero, potrei rispondere che i popoli rivelano le loro aspirazioni ed il loro volere con le continue agitazioni che latentemente palesano le tendenze nazionali, colla stampa clandestina, colla voce viva che gli emigrati mantengono in difesa dei diritti della loro patria conculcata, colle secrete riunioni, colle continue esasperazioni dei cittadini palesate in tutte le riunioni e conventicole del paese, con dare martiri in difesa del principio di nazionalità e d'indipendenza, col sangue infine che rosseggia sul patibolo di que-

gli infelici che per difendere la patria indipendenza muoiono eroicamente, e con tutti quei mezzi dei quali la provvidenza ha corredato i popoli, per rivelare la loro volontà, malgrado gemano nella servitù.

XXIII.

Dalle idee sopraesposte resta provato che dal principio di nazionalità deriva come conseguenza quello del non intervento assoluto; il che non esclude nelle nazioni il diritto di chiedere l'aiuto straniero, quando manchino di forze sufficienti per difendere e riacquistare la propria autonomia soggetta a forestiera dominazione.

Non per tanto discorrendo di diritto delle genti, non basta indicare in astratto e speculativamente i precetti giuridici, è mestieri altresì suggerire la possibilità della loro pratica attuazione nel campo dei fatti e della realtà.

Per potere ciò stabilire è necessario determinare le cagioni dell'intervento; poichè il male si guarisce nella radice, non nei sintomi che lo manifestano.

Gli interventi fra gli stati sono, a mia maniera d'intendere, prodotti:

1.° Dall'esistenza di piccoli stati, perchè possono essere teatro delle intervenzioni straniere;

2.° Dall'esistenza di grandi imperi, perchè hanno la forza d'intervenire;

3.° Dalla possibilità e dalla cupidigia che hanno gli stati maggiori d'invadere quelli minori;

4.° Dall'intimo legame esistente frai varii popoli, che ne accomuna spesso gl'interessi, le aspirazioni, e quindi li spinge ad immischiarsi nella scambievole loro autonomia.

Ora a me sembra che l'attuazione delle nazionalità queste sorgenti d'intervenzioni distrugga nella loro origine.

E di vero ogni nazionalità assorbe i piccoli stati, come in Germania ed in Italia, dove ogni stato non

potendo garentire la propria indipendenza, era segno a reiterati interventi. Difatti il principio di intervento era stabilito come legge fondamentale della confederazione germanica, la quale, anzichè associazione di stati, lega di principi potea dirsi, con lo scopo di garentirsi gli scambievoli troni, intervenendo negli stati federali minori, vassalli per altro della maggior potenza che la confederazione presedeva. In Italia poi non è mestieri ricordare com'essa fu sempre teatro di tirannici interventi operati dalle maggiori potenze europee che nella classica penisola disfogavano lor libidine di dominio; perlochè Tedeschi, Spagnuoli, Francesi e sin anco Turchi con reiterati interventi Italia insultavano. Ma elevatisi quei due popoli a nazionalità l'êra degli interventi fu chiusa per entrambi, e la propria indipendenza su basi incrollabili fu per sempre fondamentata.

I grandi imperi cesseranno del pari con l'attuazione della nazionalità; perchè essi nel loro grembo politico racchiudono varie famiglie nazionali, ed è mestieri quindi che il cerchio di ferro che le stringe in unioni odiose e violente resti infranto, e questi popoli nelle varie nazionalità a cui appartengono siano distribuiti; essendo impossibile che contro natura gemano lungamente. E se gli sforzi dei reggitori del mondo hanno potuto nel passato tenerli stretti in vincoli antinaturali, la loro durata ulteriore è impossibile; perchè i legami fattizii e violenti è legge inesorabile che si rompono contro le tendenze che natura agli uomini impone; le quali sebbene possano essere arginate, non si estinguono, e più energiche e violente ripullulano, sin quando nella loro naturale postura gli uomini riposano e si adagiano. Ciò incontrastabilmente avverrà, perchè nelle unioni forzate ed arbitrarie non è associazione naturale, ma profana congiunzione di popoli, dove la vita è odio, gelosia, violenza, guerra eterna ed implacabile; mentre amore, simpatia, affetto, stringe le unioni nazionali, da natura comandate ed imposte.

Formate le nazioni, cessa anche la possibilità degli

interventi; perchè, aboliti i grandi imperi ed i piccoli stati, manca chi abbia la forza d'intervenire e chi abbia la debolezza di subire interventi. Vi saranno nazioni di forze pressochè uguali, che non potranno scambievolmente opprimersi; e quantunque non saranno divise con stregua di perfetta uguaglianza materiale, vi sarà sempre una certa equazione di territorio, di popolazione, di potenza degli stati, che impedirà le grandi sproporzioni chè si vedono figurare nell'attuale sistema politico. Si aggiunga altresì che costituite le nazionalità, l'energia delle forze aggressive diminuisce, ed aumenta quella delle difensive, perchè una nazione che ne aggredisce un'altra sente l'ingiustizia della causa che difende, il che snerva la forza dei suoi mercenarii, ed invece si rende più gagliarda quella dei difensori delle nazionalità aggredita; i quali sentono che combattono per respingere una insolente invasione, per difendere la loro patria, le loro insegne, le loro leggi, le loro donne, i loro figli, il loro Dio. Dippiù i difensori della patria insultata sono uniti e compatti come i figli dello stesso padre, come i consorti della stessa famiglia; e si trovano trincerati dietro i monti, le valli, le foreste, i mari che ricingono il loro territorio come una cittadella; quindi oppongono un ostacolo geostrategico al nemico invasore, il quale senza fede nella causa per cui combatte, deve snidare da questi spaldi naturali i patrioti, che stanno ivi accampati come i trecento delle Termipoli, saldi ed animati dal sentimento di giustizia, caldi di amor di patria e di nazionale orgoglio, riparati dietro i monti ed i mari, che sorgono maestosi e spaventevoli, perchè il baldanzoso e superbo invasore al primo urto su loro s'infranga, come un'onda che percuote una roccia.

La cupidigia d'interventi cesserà del pari, formandosi le nazioni; perchè queste reclamano e mantengono governo di popolo o di principi popolari, e non di ambiziosi dominatori. I popoli non hanno desìo di conquiste e d'interventi, ma restan paghi della

esistenza politica della loro patria nel concerto delle nazioni. senza essere animati dalla sete di dominio che agita il cuore degli ambiziosi conquistatori che la storia descrive. Nè poi l'intervento offre più occasione di soddisfare questo pravo desìo; perchè nei piccoli stati si può esercitare una influenza tirannica ed opprimente, che a lungo andare dà speranza che siano incorporati negli stati maggiori, ma le nazioni non si incorporano, nè si dominano. Napoleone I vinse la Spagna, ma non pensò mai incorporarla alla Francia, perchè era una nazione, ed invece varii stati italiani, tedeschi, il Belgio e l'Olanda al dominio francese soggiogò per essere deboli, senza nazionalità costituiti, e quindi capaci del dominio del primo occupante, come se fossero *res nullius*.

Fra le nazionalità esistono infine due forze attive ed energiche, cioè la forza centripeta e quella centrifuga (mi si permetta questa espressione); la prima chiama, attira, congiunge, fonde nella stessa famiglia i popoli connazionali; e questa forza fu quella che attirò nella famiglia italiana il Piemonte, la Lombardia, la Sicilia, il Napoletano, la Venezia e Roma ed altri ne chiama ancora; la forza centrifuga allontana, disgiunge, repelle quei popoli che connazionali non sono; e questa forza ci fece respingere la Savoia che per altra forza centripeta verso la Francia tendeva.

Queste due forze stanno in attività perenne ed instancabile, distrussero i grandi edificii politici fondati da Cesare, da Carlomagno, da Carlo V, da Luigi decimoquarto, dal primo Napoleone; hanno mosso tutti i rivolgimenti politici moderni, armando il braccio dei popoli, e mantenendo il mondo in agitazione permanente; il che durerà sin quando i varii corpi politici attratti e respinti dall'attività di queste forze si snoderanno dagli elementi a loro eterogenei, ed a quelli omogenei si fonderanno; e così impastato e rimpastato il mondo, le nazionalità saran formate, strette da energica coesione politica, cementate dal territorio, dalla

lingua, dalla razza, dai monti, dai mari, dalla religione, dalle leggi, dalla storia di sciagure e di glorie nazionali; e diverranno tanti colossi istorici, così stretti di affinità politica nei loro componenti e così ripulsivi degli elementi eterogenei, da non sentire che un solo desiderio, un solo volere, una sola cupidigia: il mantenimento della propria nazionalità, la esclusione ed il rispetto delle nazionalità straniere. Quindi cupidigia d'interventi, di dominazioni di altri popoli non vi saranno; e come tra le famiglie private i loro componenti anelano stare stretti nel medesimo vincolo di amore, così staran congiunte le nazioni; e come le stesse famiglie dalla loro unione escludono e respingono gli estranei, così le nazioni respingeranno i popoli stranieri, che per altro ai loro connazionali si trovano avviticchiati e stretti, da non poterne in alcun modo essere distratti.

La quarta cagione degli interventi, cioè l'intimo legame che i vari stati congiunge, restando scompagnata dalle altre delle quali si è già provata la eliminazione mercè le nazionalità, anzichè produrre interventi, il non intervento garentirà; perchè, quando i popoli sono in varii stati arbitrariamente divisi, si mena vita d'odii, di sospetti, di gelosie, di gare, di astii, di congiure, di tumulti, di minacce, di aggressioni e d'interventi; ma quando sono distinti in varie nazionalità nasce amore, simpatia, affetto, armonia d'interessi e di vita, dal che deriva il rispetto della scambievole autonomia e nazionalità, che gl' interventi esclude e condanna.

CAPITOLO SETTIMO

Diritto di sovranità territoriale.

—

SOMMARIO

I. Non esiste proprietà internazionale. — II. Ma sovranità territoriale. — III. Condizioni essenziali all'esistenza della sovranità territoriale. — IV. Quali persone possono acquistarla. — V. Come si acquista la sovranità territoriale. — VI. La sovranità territoriale può fondarsi sopra territorii liberi. — VII. La sovranità territoriale è inalienabile. — VIII. Conseguenze derivanti dalla inalienabilità del territorio nazionale. — IX. Quali cose possono essere oggetto di sovranità territoriale. — X. Applicazione di questi principii al mare. — XI. A quelle parti di mare necessarie alla sicurezza e sussistenza degli stati. — XII. Mari adiacenti alla riva. — XIII. Stretti. — XIV. Mari interni e chiusi. — XV. Porti, golfi, ecc. — XVI. Diritto di naufragio. — XVII. Fiumi. — XVIII. Diritti degli stati sui fiumi. — XIX. Laghi. — XX. Isole. — XXI. Limiti del territorio degli stati. — XXII. Servitù internazionali. — XXIII. Territorialità delle navi da guerra. — XXIV. Territorialità di quelle mercantili nelle acque della patria e nel mare libero. — XXV. Territorialità delle navi mercantili nelle acque soggette alla sovranità straniera. — XXVI. Giurisdizione territoriale marittima.

I.

Volgendo uno sguardo sulla carta geografica, si mostrano i varii stati distinti gli uni dagli altri per limiti determinati, indicanti lo spazio di terra che costituisce il territorio dei diversi popoli che sono sparsi sulla superficie del globo. Questo territorio è essenzialmente necessario alla loro esistenza fisica e morale; e come l'individuo ha una corporatura fisica, così un popolo deve avere la sua corporatura geografica, che consiste nel suo territorio, nel quale

ferma definitivamente la sua dimora, trae la sua sussistenza, determina la sua industria, sviluppa il suo commercio, spiega la sua attività, esplorando le miniere, arginando e dirigendo le acque a beneficio dell'agricoltura e della interna viabilità, e traendo dalla terra tutti gli elementi che servono alla soddisfazione dei propri bisogni. Mercè il suo soggiorno in un territorio e per la sua azione perenne sulla terra, egli vi si acclima e se lo assimila, ne modifica la forma e ne riceve una profonda impressione, tanto fisica quanto morale, derivata dal clima, dall'indole dei terreni, dal genere di coltura, dall'essere traversato dai fiumi, bagnato dai mari e da cento accidenti fisici, i quali insieme riuniti determinano il suo carattere che lo contraddistingue dagli altri popoli, e forma parte integrale della sua esistenza.

E poichè questo territorio così concepito dev'essere da ogni popolo goduto ad esclusione degli altri, e governato dallo stato, la generalità dei giuspubblicisti hanno tratto la conseguenza di esistere un diritto di *proprietà* dello stato sul medesimo, togliendo in prestito questa parola dal diritto privato; anzi per contraddistinguerlo l'han chiamato *proprietà internazionale, proprietà di stato a stato, dominio internazionale* (1), *padronanza territoriale* (2), e simili: parole tutte che accennano all'idea di proprietà appartenente agli stati.

Difatti non può negarsi che gli stati hanno beni di loro esclusiva proprietà sia mobili, sia immobili, quelli cioè che costituiscono il loro patrimonio, detto demanio privato o beni patrimoniali; ma questi beni sono da loro goduti a titolo privato, possono acquistarli, perderli, venderli, prescriverli ed usarli come i privati; di guisa che non hanno alcun carattere internazionale.

Lo stato ha inoltre i beni destinati all'uso pubblico, come le strade, i fiumi, i porti, i laghi che

(1) Eugenio Ortolan.
(2) Romagnosi.

servono per la pesca, per l'irrigazione, o come mezzi di comunicazione fra le varie parti del territorio o come forza motrice per attivare macchine idrauliche; ha gli edifizii addetti all'uso del governo, gli arsenali, le fortificazioni difensive e tutto ciò che entra nel *demanio pubblico* dello stato. Questi beni sono del pari in certo modo una proprietà privata dello stato, che differisce da quella precedente, inquantochè è combinata con talune prescrizioni del diritto pubblico, è destinata all'uso di tutti e sottostà per conseguenza a talune norme speciali, non potendo essere alienata, nè acquistata per prescrizione o in altro modo sin che conserva il destino pubblico. E si dice che sia proprietà dello stato nel senso che tutti i cittadini hanno il diritto di usarne; perchè poi del resto non è proprietà di alcuno (1). Ma, se questi beni soggetti all'uso pubblico hanno un carattere speciale verso gli abitanti della nazione, si presentano rimpetto gli altri stati nelle identiche condizioni di qualunque altra specie di proprietà, perchè tutti insieme concorrono a formare il territorio dello stato; di conseguenza, nemmeno questi possono essere riguardati come formanti la cosidetta proprietà internazionale.

Secondo taluni pubblicisti, fra i quali il Grozio, il Puffendorfio e molti altri, allo stato appartiene sui beni dei sudditi, e massime su quelli territoriali una porzione di *dominio*, detto *eminente*, lasciando ai singoli quello *utile*. Malgrado questa idea si incontri presso i romani, i quali attribuivano allo stato un dominio eminente sul suolo provinciale e su quello conquistato, non avendo i privati che una specie di proprietà pretoriana utile; pure essa prende origine nel sistema feudale che attribuiva al principe il dominio eminente sui beni dei suoi sudditi; e riguar-

(1) Il *Demanio pubblico*, dice P. P. Fodéré (note a Grozio, *Droit de guerre et de paix*, t. I, 570) è quella branca del demanio nazionale, che abbraccia tutti i fondi, che *senza appartenere ad alcuno* sono stati civilmente consacrati al servizio pubblico della società.

dava lo stato con tutti i suoi diritti come proprietà del sovrano, donde la famosa parola di Luigi XIV: *lo stato sono io*. Ma caduta la feudalità ed abolita la monarchia assoluta, fu riconosciuto il principio che i popoli non sono patrimonio di alcuno, ed esercitano i loro diritti, non per sovrana concessione, ma per virtù propria, come persone giuridiche, indipendenti e libere, il cui totale rispetto è sancito in tutti i codici del mondo.

Nè dominio eminente esistè mai in favore dello stato sulle proprietà private; perchè, sebbene a lui competa il diritto di regolarle in modo che meglio corrisponda al fine sociale, vietando o restringendo quegli usi che riescono dannosi al corpo sociale, « pure queste disposizioni, dice Demolombe, non ne restringono la libertà, nè la ischiaviscono, come dicesi impropriamente; esse la governano, la inciviliscono, determinano di una maniera generale e permanente il modo di esistenza e di esercizio della proprietà, ed anzichè essere disposizioni restrittive ed eccezionali offrono il regime comune e normale del diritto di proprietà considerato nella pienezza della sua libertà (1). » Dal che segue che i limiti imposti al diritto di proprietà, non sono devoluzioni di una parte di essa in pro dello stato, ma confini naturali della sfera di azione di tal diritto, che esistono anche per gli altri diritti di qualunque natura, per la ragione che tutti devono star coordinati al fine sociale, e dove l'offendono, si arresta la loro efficacia.

Molto meno la pretesa del dominio eminente trova appoggio nel diritto di espropriazione forzata competente allo stato per pubblica necessità, sia per l'apertura di mezzi agevoli di comunicazione, sia per la costruzione di opere necessarie al pubblico uso, o per la erezione di fortilizi difensivi e simili; perchè il diritto di espropriazione dei beni privati esclude virtualmente quello di proprietà dello stato, anzi

(1) *Cours de code civil*, t. V, p. 179, n. 555,

dichiara che, non essendo proprietario dei beni necessari al pubblico uso, può divenirlo, comprandoli forzatamente dai privati, corrispondendo una preventiva e confacente indennità, che è il prezzo della cosa comperata. Questo diritto di espropriazione o meglio di vendita forzata è anche dalla legge stabilito per necessità privata, come nel caso di un proprietario di un fondo intercluso, che è autorizzato dalla legge ad espropriare il passaggio ad uno dei vicini; il che non ha fatto mai pensare che il proprietario del fondo dominante abbia un dominio eminente sul fondo serviente.

Il diritto poi di sottoporre a balzelli la proprietà privata, e di conseguenza di attribuire allo stato una parte dei prodotti della medesima, uguale al valore delle imposte, non include il preteso dominio eminente; perchè lo stato percepisce la imposta non a titolo di proprietario, ma come il corrispettivo necessario a fondare e mantenere la sicurezza e difesa che i privati trovano nel governo; nella stessa guisa che la mercede pagata al custode di un podere non è diritto di proprietà sulla cosa custodita, ma ricompensa all'utile cavato dalla sua custodia. La tassa che si paga allo stato è, dice Montesquieu, « una porzione che ciascun cittadino dà sopra i suoi beni per averne la sicurezza e l'utile godimento (1), » e si fonda sul consenso dei contribuenti esternato dai loro legittimi rappresentanti, come può desumersi dalle varie costituzioni degli stati (2).

Eugenio Ortolan (3) malgrado convenga nelle idee succennate, e non ammetta la proprietà dello stato rimpetto le altre nazioni nel senso voluto dai pubblicisti antecedenti, pure crede che il diritto di proprietà internazionale esista nei rapporti degli stati,

(1) V. P. P. Fodéré, *Principes generaux de droit, de politique et de legislation*, p. 465.

(2) Id., note a Vattel, *Droit de nature et des gens*, t. I, p. 534.

(3) *Des moyens d'acquerir le domaine international ou propriété d'état entre les nations*, p. 19.

e sia di un'indole differente di quello privato, perlochè deve essere chiamato *proprietà di stato a stato, o internazionale*, e consiste nel diritto che ha ogni stato mercè i suoi sudditi di coltivare e godere ad esclusione degli altri stati del proprio territorio, in quello di giurisdizione che egli esclusivamente esercita sul territorio, ai quali diritti corrisponde negli stranieri il dovere di non disturbarne l'esercizio. Non pertanto, se il diritto di godere le varie frazioni del territorio spetta ai privati esclusivamente, allo stato non ne appartiene la benchè menoma particella tanto nei rapporti coi privati quanto in quelli cogli stranieri. Nè è vero che rimpetto gli stati stranieri egli si mostra come proprietario del suo territorio, ma come sovrano di esso; e si dice che il territorio è suo, nel senso che egli solo e non altri vi esercita la sua sovranità; perchè egli ha solamente il diritto ed il dovere di far rispettare il libero godimento delle proprietà dei sudditi, di impedire ogni usurpazione o invasione che si possa illegittimamente in esse esercitare, di farle sottostare al regolamento delle proprie leggi e della sua giurisdizione, ma giammai diritto di proprietà. « Non vi ha nulla di comune, dice Pinheiro Ferreira, tra il diritto che ogni particolare possiede di esigere il concorso di tutti per respingere il suo aggressore ed il diritto di proprietà nazionale. Ecco l'equivoco sul quale si poggia la falsa dottrina, che ritiene che costituendo i membri di una nazione una persona morale, i beni di ciascuno devono essere riguardati come proprietà di tutti (1). » Nè a sfuggire a siffatte osservazioni suffraga l'aggiungere l'aggettivo *internazionale* alla parola *proprietà* per attribuirle un significato differente; perchè, se da taluni si ammette essere nei cultori di una scienza la facoltà di foggiare nuovi vocaboli, quando scoverta una nuova idea, manca la parola corrispondente, è poi certo che tale facoltà vuol essere usata con la massima

(1) *Note a Vattel*, t. II, p. 59.

restrizione, e non può mai autorizzare a cangiare il significato di parole esistenti di antica data. Da ciò è a concludersi che non esiste diritto di proprietà internazionale, e così si toglie il mezzo di esagerare o di fraintendere i diritti dello stato, ed i concetti relativi sono espressi con precisione e proprietà di linguaggio.

II.

Quali sono adunque i diritti dello stato sul territorio? Egli ha il diritto ed il dovere di stabilire le leggi che devono governare gli abitanti del medesimo, di applicarle ai casi controversi, eseguirle mercè i mezzi coattivi, e di conseguenza ha il diritto ed il dovere di regolare la proprietà privata sia che appartenga a nazionali o a stranieri, e quella pure dello stato con una legge comune ed uniforme, di garentirne la difesa e la sicurezza contro coloro che vorrebbero disturbare i proprietarii del pacifico godimento dei loro averi, di impedire con la forza tutti gli atti di usurpazione che si vorrebbero consumare da stranieri o da nazionali, di determinare i modi e le forme dello acquisto e della trasmigrazione delle varie proprietà, di esercitarvi il diritto di successione in mancanza di parenti vicini del defunto e di sua disposizione testamentaria; di stabilire le circoscrizioni amministrative, giudiziarie e politiche, di determinare le competenze ed i giudici naturali, di vietare tutti quegli usi della proprietà contrarii alla salute pubblica, alla tranquillità cittadina ed al fine sociale; di comprare forzatamente quei beni che all'uso pubblico si reputano necessarii, erogandone con precedenza la corrispondente identità; di levarvi dei balzelli e delle imposte necessarie al mantenimento dello stato, e come corrispettivo della garentia e del rispetto che egli mantiene delle singole proprietà; di passarvi con le sue truppe e rimanervi per qualche tempo, secondochè i bisogni sociali lo esigano, di impedire che eserciti stranieri

possano transitarvi, obbligandoli in caso contrario a deporre le armi, e sottoporsi alla sovranità nazionale, di farvi sventolare la propria bandiera, di proibire atti di ostilità fra eserciti e navilii stranieri belligeranti; di determinare tutte queste leggi così per i nazionali che per gli stranieri, tanto nel territorio continentale quanto in quello insulare, marittimo o fluviale, di permettere sotto determinate condizioni e leggi o vietare l'accesso nel territorio di stranieri; d'impedire la persecuzione d'un delinquente straniero asilato nel territorio dello stato, stando in sua facoltà farne la estradizione, o consegnarlo necessariamente, se così risulta da un trattato; di permettere o vietare il corso di monete straniere; di rappresentare come un sol tutto le singole proprietà in faccia gli stranieri, indicandole come territorio dello stato; di esercitare tutti questi diritti, ed altri che quali conseguenze derivano ad esclusione di qualunque sovranità straniera; e di conseguenza di far la guerra contro qualunque stato volesse esercitar giurisdizione sul proprio territorio, quali diritti si compendiano in quello di *sovranità*. Ma non riguardano l'intera sovranità, come p. e. il diritto di contrarre alleanze, di stipular trattati, di conchiudere convenzioni postali, di navigazione, di salute pubblica, di inviare e di ricevere agenti diplomatici e consolari e simili; ma quella parte di sovranità che si riferisce al territorio, la quale, anzichè chiamarla proprietà internazionale, deve dirsi *sovranità territoriale* (1), e può definirsi « il diritto di stabilire, di applicare e di eseguire le leggi nel proprio territorio. »

Il diritto di sovranità territoriale ha per corrispettivo negli altri stati un dovere negativo, il quale consiste nell'obbligo di non disturbare il libero esercizio della sovranità nazionale nel territorio dello

(1) Hautefeuille (*Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. I, p. 185) la chiama *Dominio sovrano*, Bluntchli (*Droit international codifie*, p. 162) la chiama *Sovranità del territorio*.

stato. La sovranità territoriale è un diritto assoluto inquantochè non esiste verso un solo stato, ma rimpetto tutte le nazioni.

III.

Condizioni essenziali all'esistenza della sovranità territoriale sono:

1.° Il possesso esclusivo d'un territorio;

2.° Il diritto di escludere gli altri dal governo di questo territorio;

3.° La necessità di escluderli per potere godere di questo territorio;

Non ci può essere sovranità senza possesso, perchè in essa sta incluso il diritto d'impero, e non è possibile imperare sopra ciò che non si possiede.

Questo impero è altresì annullato, non escludendo gli altri dal governo della cosa sovraneggiata, perchè due sovranità non possono coesistere sul medesimo luogo di azione, senza distruggersi a vicenda, essendo il potere sovrano di sua natura eminentemente esclusivo.

Questo impero bisogna che sia necessario in quantochè si riferisca a cose esauribili. Se sono inesauribili, non han bisogno di governo, potendo tutti goderle illimitatamente e nello stesso tempo. Ammettendo il contrario, si autorizzerebbe un illecito monopolio delle forze della natura per taluni in danno degli altri, senza cavarne alcun beneficio. Qualora un popolo volesse per se solo riserbare il vantaggio di respirar l'aria, di essere scaldato dal sole, danneggerebbe gli altri, senza ottenerne alcun vantaggio, perchè il suo godimento non sarebbe menomato da quello degli altri. Quindi il diritto di escludere gli altri non è arbitrario ed assurdo, ma dettato dalla necessità per gli elementi esauribili, dove non può esercitarsi un godimento illimitato e contemporaneo di più persone giuridiche. Se trattasi poi di cosa avente una utilità inesauribile per una parte ed esauribile per

l'altra il diritto di sovranità dovrà esser limitato alla sola parte esauribile.

Queste tre condizioni della sovranità territoriale sono altresì i limiti della medesima, in quantochè può esercitarsi sopra gli elementi che hanno le suddette condizioni, e per quanto dalle medesime è determinato.

IV.

Essendo la sovranità territoriale una parte di quella generale, e risedendo questa nella nazione (1), è la nazione che può acquistare la sovranità territoriale o coloro che cominciano a fondarla, e non i principi o una determinata classe di persone. Benvero, poichè la nazione esercita i suoi diritti mercè coloro che sono capaci ad esercitarli, è per il loro mezzo che acquista la sovranità territoriale.

Malgrado chè la sovranità territoriale dello stato stia distinta dalla proprietà dei privati o goduta a titolo privato, pure, per quelle cose che sono suscettibili dell'uno e dell'altro dominio, non può esistere proprietà senza sovranità territoriale, nè sovranità territoriale senza proprietà. E di vero la proprietà è garantita da un'autorità sovrana, che la difende e la regola; ed ha diritto e dovere a difenderla e regolarla; a motivo che ogni diritto è garentito da una legge giuridica razionale o positiva, che suppone sempre un'autorità sovrana che la faccia valere. D'altra parte la sovranità territoriale è fondata allo scopo di garantire e regolare i fatti avvenuti nei territorii appropriati e i diritti relativi alle proprietà, di conseguenza la sua esistenza suppone la proprietà; diguisachè tanto la proprietà quanto la sovranità territoriale si suppongono a vicenda, sono fondate contemporaneamente, e non possono esistere separate. Nè può dirsi che ci siano beni vacanti, secondo la teoria romana *res nullius*, perchè è riconosciuto

(1) V. Sez. I, cap. IV, n. VII e VIII.

oramai il principio che quelli che chiamavansi beni vacanti, si riguardano come proprietà privata dello stato.

Ora malgrado questa connessione e coincidenza tra la proprietà e la sovranità, pure sono due fatti distinti e sono acquistati da persone differenti, cioè la proprietà dai privati, la sovranità dalla nazione. Difatti se alcuni cittadini, come fecero i Norvegiani in Irlanda nel medio evo, e molti praticarono in America, occupano un suolo o un territorio deserto, e se ne costituiscono proprietarii, stabiliscono un'autorità sovrana che li governi; l'acquisto della proprietà in tal caso è fatto dai privati, quello delle sovranità è fatto dallo stato uscito dalle loro viscere. Se invece uno stato fa una spedizione in altro luogo pure disabitato, se lo appropria, e vi stabilisce il suo potere sovrano, egli ha fatto due acquisti, l'uno a titolo privato, cioè la proprietà, l'altro a titolo di stato, ed è la sovranità. Solo in un caso la sovranità esiste senza la proprietà, cioè per quegli elementi i quali possono essere oggetto di sovranità ma non di proprietà, tali sono per esempio l'acqua corrente, e i mari territoriali dove regge la sovranità dello stato, ma non son proprie di alcuno.

V.

Provato come l'acquisto della sovranità sia contemporaneo a quello della proprietà, sorge di conseguenza che i modi efficaci allo acquisto della proprietà, fanno acquistare del pari la sovranità; perlochè tutti i sistemi filosofici relativi allo acquisto della proprietà, possono applicarsi del pari allo acquisto della sovranità. E poichè la esposizione di questi sistemi trovasi largamente fatta nelle opere di filosofia del diritto, trasando di ripeterla qui per amor di brevità, limitandomi ad esporre solamente le dottrine diffinitivamente entrate nel dominio della scienza.

All'acquisto della sovranità territoriale si richiede

un *titolo* ed un *modo*. *Titolo* importa la ragione per la quale si può acquistare la sovranità territoriale; *modo* si riferisce all'atto mercè cui la facoltà astratta di acquistar territorii si realizza; diguisachè il *titolo* alla sovranità territoriale si fonda sulla umana natura e giustifica astrattamente questo diritto; il *modo* si poggia sul fatto materiale di un determinato acquisto, che ha per iscopo di concretare in un determinato territorio la sovranità.

Difatti l'uomo, per vivere, sviluppare e conservare le sue facoltà e la sua esistenza, è nello imprescindibile bisogno di assimilarsi cose fisiche, che alimentino la sua vita fisica e tutto sè stesso; di conseguenza egli è nella invincibile necessità di appropriarsi una parte del suolo, nel quale può trarre gli alimenti di sua vita, stabilirvi la sua dimora e conservarsi fisicamente ed anche moralmente. Ma la sola proprietà non è sempre e del tutto efficace a tale scopo senza la costituzione di un'autorità sovrana che stabilisca, applichi ed esegua la legge relativa alla proprietà, e la difenda dalle violenze e dalle usurpazioni che possono essere consumate dai nazionali e dagli stranieri; quindi a completare, o meglio a garantire il diritto di proprietà, è mestieri che sia fondato quello di sovranità. In questo senso ebbe ragione Geremia Bentham, quando affermò che la legge e la proprietà nacquero insieme; se non che fu errore il credere che la proprietà sia il prodotto della legge, essendone questa solamente la garantia e la difesa.

Essendo la sovranità territoriale necessaria alla esistenza dell'uman genere, almeno nei tempi che in vaste e complicate associazioni civili si divide, sorge di conseguenza che il suo primo fondamento è l'umana natura, che non può senza tale istituzione esistere. E poichè lo uman genere non ha altra forma naturale e razionale di esistenza, che diviso in varie nazionalità, sorge di conseguenza che all'esistenza di una nazione è necessario un territorio su cui imperi la sua sovranità; quindi il diritto di sovranità territo-

riale si fonda nel principio di nazionalità, e risulta dai rapporti reali e necessarii della natura umana. È in oltre un diritto primitivo, originario, perchè si manifesta dal momento che un popolo si costituisce a stato sovrano; è pure un diritto assoluto, perchè si spiega in ogni tempo, verso qualunque popolo ed ogni stato barbaro o civile, libero o schiavo, dotto o ignorante.

Il diritto di sovranità così considerato è un diritto astratto, perchè concretamente non esiste in verun territorio; di guisachè, per concretarlo, è mestieri di un atto materiale che lo determini in un territorio speciale. Quest'atto non altro può essere che la presa di possesso di un territorio e la costituzione ivi di una sovranità, cioè l'*occupazione* fisica di una contrada, dove si stabilisce un potere governamentale. Ma il solo fatto della occupazione non basta a fondare la sovranità territoriale e nemmeno la proprietà, perchè l'occupazione non manifesta da per sè stessa proposito certo di appropriazione e di sovranità; quindi bisogna creare un vincolo unitivo fra l'occupante e la cosa occupata, che ne appalesi e giustifichi l'appropriazione. Questo vincolo non altro può essere che il lavoro impresso sulla cosa occupata. «Il lavoro fisico dell'uomo, dice Loke, e l'opera delle sue mani sono il proprio bene. Tutte le cose che egli ha tratto dallo stato di natura con sua pena ed industria appartengono a lui solo; giacchè questa pena e questa industria essendo sole e proprie di lui, niuno potrebbe aver diritto su quelle che per esse acquista.» Quindi congiungendo le forze della umana industria a quella della natura, modificando, combinando, coltivando i terreni, traendo dai medesimi in ogni maniera la propria sussistenza, e mettendo a profitto tutte le utilità di cui sono capaci, se ne acquista la proprietà; e costituendo ivi un'autorità sovrana, si fonda la sovranità territoriale, concretamente determinata in un territorio.

Se il lavoro umano è il mezzo legittimo allo acquisto della sovranità territoriale, l'occupazione deve essere reale e non ideale, perchè il lavoro sulle cose

fisiche, cioè sui territorii si esercita spiegando materialmente sui medesimi l'umana attività, sottoponendoli fisicamente all'impero ed alla disposizione di coloro che l'occupano, costruendovi fortezze ed opere atte non solo a dimostrare la volontà appropriatrice dell'occupante, ma altresì la intenzione di respingere con la forza qualunque straniera aggressione spinta contro la sovranità territoriale ivi fondata. D'altronde una occupazione ideale non è concepibile perchè l'occupazione è per se stessa un fatto fisico e materiale spiegato sulle cose fisiche; quindi non ha nulla di ideale.

Da ciò segue che il solo fatto di mettersi in movimento con lo scopo di scovrire nuove terre non basta per acquistarne la proprietà e la sovranità. Fu adunque illegittima la pretesa che contro gli Olandesi vantarono i Portoghesi, i quali fondandosi sulla scoverta da loro fatta del capo di Buona speranza, volevano arrogarsi il diritto esclusivo di scovrire nuove terre in un mondo sconosciuto, attribuendosene anticipatamente la proprietà e la sovranità. Nemmeno è ammissibile la transazione che più tardi conchiusero con gli Spagnuoli mercè il trattato di Tordésillas del 1494, confermato dalla decisione del pontefice Giulio II, con la quale si accordarono, dirigendo le loro scoverte gli uni all'oriente e gli altri all'occidente di una linea immaginaria tirata da un polo all'altro (1). Nè la semplice scoverta di una terra può attribuire diritto di proprietà e di sovranità territoriale, prima che un popolo vi stabilisca la sua dimora con intenzione di rimanervi, e non vi eserciti un'influenza attiva e modificatrice che ne determini lo acquisto. Quindi erroneamente gl' Inglesi fondavano i loro diritti nell'America del Nord sulla scoverta fattane dal veneziano Cabato a loro assol-

(1) L'intervento del potere pontificio fu richiesto alla base del principio allora dominante che il Papa era gerarchicamente considerato come l'autorità suprema competente a decidere tutte le contese internazionali, e che i popoli cristiani avevano un dritto di dominio prevalente ed assoluto su quelli pagani.

dato; il quale in fatti scoverse nuove terre, discese sulle rive delle medesime, ed ivi ad alta voce le proclamò soggette alla sovranità inglese. Lo stesso è a dirsi degli Spagnuoli e dei Portoghesi, i quali fondavano sullo stesso principio i loro diritti sull'America del sud e su quella centrale. Ma la scoverta è un fatto scientifico e non politico, incapace da per sè stesso a creare vincolo di proprietà fra lo scovritore e la cosa scoverta. Di guisachè la discesa sulle rive, il pronunziare delle parole declamatorie che dichiarino la volontà di appropriazione per parte di uno stato, l'inalberarvi una bandiera, l' erigervi sin anco dei monumenti con iscrizioni che indichino l'epoca della scoverta e l'intenzione di sottoporre quelle terre alla sovranità dello stato, non sono sufficienti a creare la proprietà e la sovranità territoriale, la quale si fonda sul possesso materiale, cioè sopra una occupazione laboriosa e permanente, che crea vincoli unitivi tra l'occupante e la cosa occupata.

Per le stesse ragioni è a dirsi che ove l'occupazione ideale e reale abbia luogo e sia atta a fondare il diritto di sovranità territoriale, questo si prolunga per quanto si estende il possesso materiale avvenuto, non essendo abile a generare diritti conformi per i territorii vicini. Dal che segue che se un popolo occupa un vasto territorio, ma più esteso della quantità che gli è possibile di sottoporre al suo lavoro, ed alla sua industria, il suo diritto di proprietà e di sovranità s' intende limitato a quella parte di territorio solamente nella quale mercè il suo lavoro ha fondato il vincolo di appropriazione; ed il restante si reputa sempre terra libera capace di altre e successive appropriazioni.

L'appropriazione delle rive del mare è ben naturale che comprenda tutta la terra ferma che si trova alle medesime naturalmente annessa in modo tale da formare un sol tutto (1); perchè non è possibile che un popolo possa dimorare presso il mare senza trarre

(1) V. Bluntchli, art. 282.

l'alimento per la sua esistenza nei circostanti terreni.

VI.

Se l'occupazione congiunta al lavoro nel modo sopracennato è capace a generare il diritto di proprietà e di sovranità territoriale negli occupanti, cioè un diritto di godimento e di governo esclusivo; questo diritto una volta fondato non può più distruggersi, altrimenti cesserebbe di essere diritto che suppone la certezza di sua esistenza; quindi sopra i territorii appropriati non possono praticarsi occupazioni novelle, e di conseguenza fondare nuovi proprietarii e nuovi sovrani. Condizione essenziale adunque perchè si acquisti la sovranità territoriale, si è la libertà dei territorii nei quali vuole fondarsi. Da ciò segue che dopo che un popolo ha occupato un territorio, lo ha mercè il suo lavoro messo a sua disposizione, sia dissodandolo, sia stabilendovi la propria abitazione, e se lo ha legittimamente appropriato, non può più esserne spogliato; quindi a torto gli inglesi occuparono le isole Malvine, che sottostavano alla sovranità della repubblica Argentina (1). Questi principii non vengono meno per il fatto che siano barbare le popolazioni che abitano un territorio, perchè il loro diritto di proprietà per i singoli e di sovranità territoriale per lo stato è del pari legittimo come quello dei popoli civili.

Pur nulladimeno, se un territorio è occupato da selvaggi o da orde di barbari, senza la costituzione di alcun governo, e senza la possibilità immediata di fondarlo, non si può dire che vi sia fondata vera sovranità territoriale, ma tutto al più un diritto di proprietà degli occupanti sul suolo occupato, non garantito da potere sovrano. Di conseguenza può un popolo civile ivi internarsi, appropriarsi le terre

(1) La contesa diplomatica relativa a queste isole può leggersi in Calvo (*Droit international*, t. I, p. 295 e seg.) e negli scrittori da lui citati.

non occupate, fondare la sovranità di quel territorio e stabilire un governo civile; ma deve sempre rispettare le proprietà dei primi abitatori, o almeno indennizzarli, qualora si determinassero a cederle. Da ciò segue che fu illegittima la condotta degli Europei in America all'epoca della scoperta, i quali ne discacciarono i naturali, se ne appropriarono il suolo e vi stabilirono la sovranità degli stati d'Europa, dai quali erano spediti ed autorizzati a simil procedere; non mettendo alcun limite alle appropriazioni che per loro spinta si doveano fare dai tali missionarii tranne il rispetto per le sovranità cristiane, che per altro in America in quell'epoca non esistevano.

Questo sistema tirannico e lesivo dei diritti dei deboli non trova giustificazione nello stato di barbarie in cui allora trovavasi il nuovo mondo; perchè altro è portare la civiltà ad un popolo che ne ha bisogno, altro poi il defraudarlo del proprio territorio e farlo servire alle cupide brame di oro, che aveano gl'invasori, a segno che decimarono quella infelice popolazione nei penosi lavori della estrazione di metalli preziosi, privandola sin anco dei mezzi necessarii alla sua fisica esistenza. Posteriormente in ricognizione di tanta barbarie i puritani inglesi all'epoca del loro stabilimento nella nuova Inghilterra e Guglielmo Penn nella Pensilvania comprarono dai naturali di quei luoghi il terreno che voleano occupare; e ai nostri giorni gli Americani degli Stati Uniti hanno per costume di indennizzare mercè pagamenti gl'indigeni di quei luoghi dai quali domandano le terre per dissodarle e farle servire al miglior uso possibile, lasciando che quei barbari si ritirino nelle vicine foreste.

I terreni abitualmente traversati da popoli nomadi non possono essere riguardati come proprietà dei medesimi, perchè la loro dimora in essi è momentanea ed incerta; e quindi incapace a fondare i vincoli di appropriazione che solo dal lavoro perenne e dalla industria umana derivano. Di conseguenza

tali terreni sono sempre liberi, e per ciò suscettivi di altre occupazioni permanenti e laboriose atte a generare il diritto di proprietà e di sovranità negli occupanti.

Possono altresì essere appropriati quei territorii che siano stati con antecedenza da altri popoli idealmente occupati, o pure con segni particolari ivi eretti per segnalare la fondazione di una sovranità, che si pretende essere stata ivi stabilita; perchè, non essendo questi mezzi, come dimostrai poc'anzi, atti a fondare la sovranità territoriale, i luoghi ai quali si vogliono applicare restano terre libere, e quindi capaci ad essere effettivamente occupati da un altro popolo che volesse ivi fondare il vincolo di proprietà e di sovranità mercè il suo lavoro.

Così del pari sono appropriabili le parti di territorio superflue alla esistenza ed alle possibilità di metterle a profitto di un popolo che ne ha occupato realmente solo alcuni punti; perchè il diritto di appropriazione può sempre esercitarsi in tutto nei territorii che non sono effettivamente appropriati nella loro totalità, in parte in quelli nei quali esiste una appropriazione effettiva parziale.

VII.

Il diritto di sovranità territoriale per l'antico diritto internazionale si credeva che i principi potevano a lor piacimento alienarlo e sottoporlo a tutte le combinazioni giuridiche a cui stan soggetti i latifondi. Difatti Carlo XIII comprò per 4300 ducati il diritto all'impero di Costantinopoli, e reclamò gli onori ed i privilegi imperiali, il Margravio di Brademburgo vendè nel 1311 per 100 marche d'oro tre città al gran Maestro dell'ordine teutonico; il sovrano di Malines vendè il territorio a lui soggetto per 100,000 marche d'oro al Conte di Fiandra nel 1333, e nella stessa epoca Giovanni di Lussemburgo vendè a Filippo di Valois la città e territorio di Lucca per 18,000 fiorini; gli Stati Uniti di America comprarono nel

1803 la Luigiana, nel 1867 le isole di S. Tommaso dalla Danimarca per 7,500,000 dollari, e nel 1868 l'isola di S. Giovanni dalla Russia per 200,000 dollari. La costituzione in feudo si trova frequente nella storia di Europa, e massime in Germania. Si sono anche costituite delle rendite perpetue sugli stati, e non mancano esempii di principi che abbiano dato in pegno o in ipoteca per sicurezza di somme tolte in prestito i territorii con gli abitanti da loro governati; diffatti Roberto Duca di Normandia, affine di ottenere i danari necessarii per intraprendere la prima crociata, ipotecò a suo fratello Guglielmo il suo ducato. Cessioni e donazioni se ne narrano moltissime; difatti Umberto cesse nel 1343 i suoi dominii a Filippo di Valois, Enrico IV trasferì a Riccardo I il regno di Arles, e l'imperatore Baudin donò la Tessalonia al Duca di Borgogna.

Questi atti di alienazione ed altri simili che la storia narra erano riconosciuti come legittimi dai pubblicisti del tempo; ed anche nell'attualità non manca chi seguiti ad insegnarle, e chi pretenda attuarle. Questo sistema derivava dall'errore di riguardare gli stati come patrimonio esclusivo dei principi, o meglio essere una specie di proprietà dei medesimi, della quale potevano disporre a loro gradimento, come i privati dei loro fondi. Nondimeno anche in quell'epoca di errore vi fu chi contrastò un diritto così esagerato; difatti, avendo Francesco I col trattato di Madrid cessa la Borgogna a Carlo V, si opposero i notabili di Francia riuniti a Cognac, dicendo non avere il principe questo diritto; e gli stati generali di quella provincia francese dichiararono inefficace tal cessione, e si mostrarono pronti ad impugnare le armi in sostegno della loro libertà, anzichè soggettarsi ad una nazione straniera. Queste idee si generalizzarono poscia, e nella attualità, avendo portato migliore attenzione sull'indole della sovranità territoriale, si è riconosciuto il principio che gli stati, e perciò i territori di cui si compongono non sono proprietà di alcuno, ed anzichè essere pa-

rimonio dei principi, questi sono chiamati al governo ei popoli per sola volontà della nazione, e nello ineresse nazionale, e non vi è altra legittimità allo nfuori di quella proclamata dalla volontà popolare.

Può al certo un popolo cangiare la forma del suo overno, deporre un principe e sostituirvene un alro; ma ciò non significa trasferimento della sovraità nazionale da una persona in un'altra, ma cantamento di colui che è chiamato ad esercitare la iù alta funzione dello stato; del resto la sovranità siste sempre nella nazione intera, come altrove (1) n provato, parlando della sovranità in generale, ella quale quella relativa al territorio sta inclusa, he in potenza in tutti i cittadini risiede in atto nei oli capaci.

Se poi tutt'ora non è raro il caso di trattati in cui i parla di cessione di provincie frai principi, si può ire che solo formalmente si ritiene l'antico sistema; oichè nella sostanza si adempie a quanto la vontà popolare impone: difatti, se coi vari trattati onchiusi fra l'Italia e l'Austria, si disse che questa edeva la Lombardia e la Venezia alla Francia, e uesta la retrocedeva all'Italia, in sostanza si ubbiiva alla volontà dei Lombardi e dei Veneti, i quali rima di annettersi all'Italico reame, doveano mercè suffragio universale dare il loro consenso.

Se però il principe non ha il diritto di alienare territorio nazionale, forsechè ha questo diritto la azione? Io non esito a rispondere negativamente, motivo ch'essendo il territorio realmente necesario all'esistenza della nazione medesima, ed alieandolo, essa distrugge se stessa, ed essendo un iritto primitivo, originario, è inalienabile, come nalienabile è la intera sovranità; e questa analieabilità si riferisce tanto all'intero territorio, quanto d una parte, di guisachè non si può cedere, venere, alienare in un modo qualunque una o più rovincie.

(1) Sez. II, cap. IV.

Nè come alienazione di sovranità territoriale pu essere ritenuto il fatto di una provincia violentement soggetta a straniero dominio, che avendone il destr se ne distacca, e volontariamente si congiunge a uno stato connazionale; perchè in tal caso si di scioglie una associazione antinaturale ed impost con la forza, per formarsene altra spontanea e se condo natura. In questo caso non si verifica aliena zione di sovranità, ma solamente si dà un termin ad un dominio illegittimo e tirannico, per dar origine ad un' associazione spontanea e razional D'altronde chi cessa di possedere la cosa altrui, no l'aliena, ma riconosce un diritto da lui per lo in nanzi violato.

Da ciò segue che per essere legittimo il passag gio di una provincia da uno stato in un altro, bi sognano due condizioni: l'una che questa provinc sia annessa ad uno stato straniero, e quello c quale si congiunga sia nazionale, l'altra che qu sta congiunzione sia da tal provincia spontanemen voluta.

Ciò deriva dal principio che nessun popolo p essere obbligato a vivere con la forza congiunto a altro popolo straniero, ed ha diritto a staccarsen semprechè lo voglia. E non esito ad aggiungere c anche due popoli connazionali che fossero stati co giunti con la forza, come per esempio la Francia e il Belgio, hanno sempre diritto a separarsi, perch la forza è inadattata a fondare vincolo unitivo nemmeno nazionale. Non basta a formare la na zione che più popoli favellino il medesimo idiom stanziino nello stesso territorio, derivino dai mede simi padri, e simili, perchè sono questi elementi ch predispongono a costituire la nazione, ma sin quand non sorge la coscienza di nazionalità, e non è volontariamente attuata, la nazione non esiste. Se per la congiunzione tra stati nazionali è operata co consenso scambievole, e poscia per strano pervertimento una provincia se ne volesse sciogliere non ne avrebbe più il diritto, perchè un' associazione

stabilita dalla volontà e dalla connazionalità è un'unione nazionale e naturale nel vero senso della parola, ed è perciò stesso indissolubile ed indistruttibile.

VIII.

Conseguenza degli accennati principii si è che l'ordine della successione dei principi imperanti non può essere riguardato come mezzo di transizione delle sovranità da un monarca nel suo erede, perchè risedendo la sovranità nella nazione, non può mai essere da un principe in altri trasferita, nè per successione legittima, nè per testamento. Può solo la successione far passare l'autorità regia nell'erede, quando ciò risulti dalla costituzione politica stabilita dalla nazione, ma questo passaggio non si fonda sopra un titolo ereditario, ma sulla volontà presunta o espressa da un popolo nella sua costituzione politica, e la successione al trono da un principe in un altro è solamente il mezzo, l'occasione che attua la volontà nazionale.

Essendochè la trasmissione del monarcato si opera per virtù della costituzione politica, la quale può essere modificata dalla sola volontà nazionale debitamente e legalmente espressa, nessun altro può invertire l'ordine di successione al trono, e perciò nemmeno il principe imperante; quindi il trono non può essere trasmesso per atto a titolo gratuito o oneroso consentito dal monarca. Segue da ciò che le donazioni, i testamenti, le vendite, le permute, le cessioni ed altri atti di alienazione, coi quali leggiamo nella storia avere taluni principi trasferita la potestà regia, sono radicalmente nulli e privi di ogni efficacia giuridica.

Il giudizio o l'arbitraggio internazionale, sia per la sovranità territoriale contestata, sia per determinazione di confini, *finium regundorum*, sia per divisione di territorii comuni a più popoli, *communi dividundo*, e simili, non può essere riguardato ordinariamente

come mezzo efficace a creare la sovranità, per que noto principio che i giudicati non fondano dirit novelli, ma riconoscono quelli già esistenti e mes in dubbio dagl'interessati, o li determinano e sepa rano, se indeterminati e confusi si ritrovano.

La prescrizione acquisitiva o liberatoria non pu neanco essere origine della sovranità territorial « Qualunque siano state le idee, dice Eugenio Ortola in certe epoche ed anche oggi per taluni paesi, l scienza che prende le mosse dal principio che l sovranità risiede nella nazione, ch'è inalienabile, che solamente l'esercizio può esserne delegato, no ammette che il lasso di tempo, come qualunqu altro mezzo, possa operare l'alienazione: essa rico nosce nella sanzione nazionale soltanto la causa dell legittimità delle forme di governo. Quanto alla so vranità è inalienabile, e perciò solo imprescritti bile (1). »

Non pertanto molti pubblicisti riconoscono la pre scrizione come mezzo legittimo di acquistare la so vranità territoriale; ma ciò è una conseguenza de vieto errore, oramai respinto dalla scienza, che gl stati siano proprietà dei principi, perlochè posson essi alienarli, e di conseguenza prescriverli. Ma avendo io provato che la sovranità risiede nella na zione, ed è inalienabile ed indivisibile, prescrizion non può mai verificarsi.

Pur nulladimeno si dice: ma se un popolo abbandona un territorio, e un altro l'occupa, non è mestieri ri conoscere che il possesso di quest'ultimo a lungo andare gli faccia acquistare la sovranità e la pro prietà di tal territorio? Sì. Ma il popolo che abban dona un territorio, non lo perde, perchè altri lo possiede, ma per il fatto dello abbandono che rompe i vincoli sovrani e di proprietà creati in origine dalla sua occupazione fra lui ed i luoghi occupati e so vraneggiati; ed il secondo popolo non ne acquista la proprietà col lungo possesso, ma per avere oc-

(1) Loc. cit., p. 105.

cupato una terra libera, e senza trascorrimento di tempo. Diguisachè la perdita e l' acquisto della sovranità sono due fatti distinti ed indipendenti l'uno dall'altro, e la perdita della sovranità di un popolo precede l'acquisto dell' altro, anzi può aver luogo ancorchè acquisto non ci sia. Invece nella prescrizione, la perdita e l'acquisto della sovranità sono contemporanei e dipendenti l'una dall'altro, anzi col tempo a misura che col non uso si vanno infrangendo i vincoli di proprietà del primo, si cominciano a fondare quelli del secondo proprietario, e si sostituiscono gradatamente gli uni agli altri, sebbene la loro efficacia ha luogo dopo scorso determinato lasso di tempo, dopo il quale, e nello stesso momento per una delle due persone giuridiche avviene la perdita della proprieià, e per l'altra l'acquisto. Quindi devono star distinte le conseguenze giuridiche che derivano dallo abbandono da quelle sorgenti dalla prescrizione.

Per esservi abbandono di un territorio, bisogna che il popolo che lo lascia non manifesti intenzione di ritornarvi, ma se vi mantiene la rappresentanza della sua sovranità, e lascia intatti i vincoli unitarii fra lui e le terre dalle quali transitoriamente si allontana, non sono abbandonate, e quindi restano incapaci di novella occupazione.

Il principio della inalienabilità del territorio nazionale non vien meno per la conquista che il vincitore faccia a danno di un popolo vinto. « L'occupazione di una provincia, dice Morin, è stata rivestita del bel nome di conquista. Pur tuttavia la morale ed il diritto dovrebbero essere al di sopra della forza per la sovranità territoriale come per il dominio privato; la dominazione violenta è una usurpazione tanto verso un popolo vinto, quanto è rimpetto un individuo derubato; la scelta di una espressione seducente non basta agli occhi del moralista e degli amici della giustizia a rendere legittima una vera usurpazione, perchè trattasi di una provincia conquistata, *provincia bello porta*, invece di un lati-

fondo. L'ingiustizia della spogliazione è solamente dissimulata dallo splendore dell'azione, del successo che sono qualificati col nome di vittoria e di conquista. In realtà la conquista mediante invasione è il resultato della forza che non saprebbe creare il diritto (1). »

Questo principio mi sembra di tale evidenza da non aver bisogno di dimostrazione, e fa gran maraviglia come abbia potuto essere disconosciuto da non pochi pubblicisti, e nelle relazioni internazionali abbia potuto essere violato da popoli civili in epoca di civiltà.

Stranamente taluni, per giustificare la conquista accennano a reato commesso da uno stato, dal quale si può smembrare una provincia, per punirlo dei suoi trascorsi, perchè manca fra le nazioni questa scambievole giurisdizione capace a stabilire questo preteso diritto di punire. Uno stato può offendere, è vero un altro, ma all'offesa succede la difesa e la reintegrazione del diritto violato, e non la conquista e la spogliazione.

Nè giova il dire che uno stato vittorioso abbia il diritto d'indennizzarsi contro il vinto delle spese di guerra strappandogli una o più provincie a sè incorporandole; perchè ammesso questo diritto d'indennità, può essere soddisfatto pecuniariamente, e non mercè parte della propria personalità giuridica. Questo ragionamento rassomiglierebbe alla pretesa di quel litigante che riuscito vittorioso in un piato giudiziale, pretenderebbe in pagamento delle spese del giudizio, un braccio o una gamba, ed anche la vita del suo avversario. Questi principii sono applicabili anche nel caso che il popolo vinto abbia provocato ingiustamente la guerra; perchè un'ingiustizia non ne autorizza un'altra. « Nessuno, dice Mamiani avrà mai il diritto di separare due popoli, che, avendo il sentimento della loro libertà e della loro autono

(1) *Lois relatives à la guerre*, t. II, p. 506. V. altresì le molte citazioni ivi accennate in sostegno di tal principio.

mia, avrebbero voluto confondere la loro sorte per costituire un corpo sociale e politico. »

Ma se dopo la vittoria un popolo vede la perdita sua totale imminente, e ad impedirla si contenta cedere una provincia, e questa cessione è sancita da un trattato che la consente e la stabilisce, si vorrà, dicono i fautori del diritto di conquista, credere illegittimo il trasferimento della sovranità da uno stato ad un altro, e ciò mentre il danno della perdita della provincia è sofferto, ad evitare un male maggiore, ed il patto convenzionale lo riconosce ed ammette? Ma è facile rispondere che se la sovranità territoriale è inalienabile, questo principio resta saldo ancorchè miri ad evitare un male più grave; che per altro, essendo illegittimo il male maggiore, si accetta quello minore, non perchè giusto, ma perchè necessità impone sobbarcarsi ad una sventura meno grave per evitarne una più grave; però tanto l'una quanto l'altra sono in violazione di ogni diritto e di ogni morale. Nè il trattato ha la efficacia di cangiare il giusto in ingiusto; e lo potesse, sarebbe sempre radicalmente nullo; perchè è nulla la alienazione di cosa inalienabile, come nulla è del pari qualunque convenzione che sia il prodotto della forza e della violenza.

« Nella stessa guisa, dice Fiore, che la ragione e l'equità naturale rifugge dal considerare valide le obbligazioni promesse e giurate sotto il coltello del masnadiero, deve riguardare come nulle quelle stipulate sotto la pressura di un conquistatore. Se una nazione violentemente oppressa da un conquistatore trovasi ridotta agli estremi, se minacciata dalla fame e dalla carestia, vede immantinente la totale rovina del popolo, e per non perdere quel poco che le avanza patteggia col suo vincitore o gli cede quella parte di terreno conquistato, chi vorrà sostenere che quella obbligazione sia valida, se la nazione gemendo in istrette amarissime non avea più arbitrio per rifiutare i partiti che le si proponevano? (1) »

(1) Op. cit., p. 224.

Indarno si obbietterebbe che volendo impugnare la validità dei trattati conchiusi in seguito ad una guerra, si aprirebbe un ginepraio di contese fra tutti gli stati che nella più parte ripetono la loro origine nella conquista, e di conseguenza sarebbe necessario sottoporli tutti ad una generale rivisione poggiata sopra dubbii monumenti storici, che condurrebbe come ultima conseguenza alla illegittimità territoriale di tutti i popoli e ad una guerra universale. Questo argomento che prende capo dalla funesta teorica dei fatti compiuti, si mostra di nessuna efficacia, perchè è al di sopra dell'umana potenza cangiare il giusto in ingiusto, la forza in diritto, la violenza in libertà, la conquista, la spogliazione ed il furto in legittimo acquisto. Solamente può dirsi che l'usurpazione della sovranità territoriale mercè la conquista, può legittimarsi col tempo; quando fra conquistati e conquistatori sorge natural vincolo di fratellanza e di nazionalità, che li spinge a vivere insieme, come la loro miglior giacitura; in guisa che la precedente loro unione fondata con la violenza si rende in seguito spontanea e conveniente. Ma in tal caso la conquista resta sempre illegittima, l'acquisto primitivo resta usurpazione, e un nuovo diritto ha nascimento per la volontà posteriormente venuta e pei vincoli di nazionalità surti; e l'unione si rende legittima non per la conquista precedente, ma per il nuovo titolo su cui si fonda, derivato dalla umana spontaneità.

Da ciò sorge che nell'attuale civiltà, anzichè esaminare la validità dell'origine delle associazioni dei popoli, che sarebbe soggetto agl' inconvenienti sovraccennati, è solamente ad osservare quali fra loro siano spontanee e nazionali, e lasciar queste illese, e come legittime riconoscerle; ed invece le altre che sono violente ed imposte dalla forza dovran dislegarsi, checchè ne pensi e speri la vieta diplomazia; perchè quest'opera di riordinamento internazionale ha già avuto il suo inizio pratico, e ad ostacolarlo non bastano i cupi sofismi, benchè

inveterati, di coloro i quali credono che ci siano due giustizie differenti, l'una che abbia la logica della verità nei rapporti privati, l'altra che s'informi a teoriche truculente e spogliatrici in quelli internazionali. Nessuno può contrastare che dalla forza come non scaturiscono diritti fra i privati, così non possono nascerne fra le nazioni.

La inalienabilità della sovranità territoriale deriva dal principio incontrovertibile che essa risiede nella nazione, che si compone di uomini e territorio necessario alla loro esistenza nazionale. Ben differente sarebbe il caso della sovranità che un popolo esercita sopra un territorio da lui non abitato e necessario alla sua esistenza nazionale, come per esempio un fiume, un deserto, una foresta e simili collocati al confine, semprechè non siano necessari alla integrità della frontiera, e manchino di continue e popolose abitazioni. Date tali condizioni, non esito affermare potersi alienare la sovranità; perchè i territori considerati in se stessi non sono soggetti, ma oggetti di diritto, e gli uomini possono disporne a lor talento. Io ho sostenuto essere inalienabile la sovranità territoriale, considerando il territorio in rapporto alle persone che lo abitano, a loro congiuntamente e come necessario alla loro esistenza; ma se per poco si scioglie questa congiunzione, ed il terriorio si considera in se stesso, sprovvisto di abitatori, allora sparisce tale congiunzione: non trattasi di alienare uomini, ma cose, le quali possono trasmigrare da un potere sovrano ad un altro, senza nessuna offesa della umana personalità.

Non pertanto per ammettere che un territorio non sia necessario alla esistenza della nazione, bisognano due condizioni: 1.° che non siano sul medesimo stabilite delle agglomerazioni di abitanti, tali, che passando questo territorio da uno stato ad un altro, importi necessariamente il trasferimento della sovranità degli uomini ivi stanziati; 2.° che la parte del territorio non abitato non sia necessario alla sicurezza della nazione; perchè se è parte integrale

della medesima, costituisce la sua frontiera e difesa marittima o continentale; e non avendo un popolo il diritto di compromettere la sua esistenza politica territoriale, nemmeno può disfarsi dei mezzi essenzialmente necessarii a garantirle. Ammesse queste due condizioni la sovranità nazionale può essere trasferita sia per trattato, sia per vendita, permuta o cessione ed anche per prescrizione.

Quasi in tutte le opere di diritto internazionale, come in quelle di diritto privato a cominciare da Grozio e dal Cujucio, sino ai contemporanei si agita la quistione se la prescrizione sia diritto di natura, o pure sia introdotta dal giure positivo; ma avendo io provato (1) che il diritto positivo non può discostarsi dai dettami di quello razionale, sorge di conseguenza che la prescrizione come qualunque altra legge giuridica scaturisce dalla ragione, e perciò si fonda sul diritto di natura, non potendo fare altro il positivo che riconoscerla, promulgarla e sanzionarla.

IX.

Possono essere oggetto di sovranità tutte le cose che sono 1.° utili, 2.° esauribili, 3.° capaci di sottostare ad un possesso materiale.

La sovranità territoriale, come infra dimostrai, si risolve nel governo delle singole proprietà da godersi in armonia dei fini dello stato; ora per tutte le cose che non hanno alcuna utilità, nessuno ha interesse di appropriarsele. « Sarebbe assurdo, dice Hubner, che gli uomini volessero appropriarsi le cose che sono assolutamente inutili (2), » e di conseguenza nessun governo può essere imposto alle medesime; perlochè non stan soggette ad alcuna sovranità; quindi non possono essere oggetto di sovranità territoriale.

(1) V. *Introduzione*, cap. I, § VIII.
(2) Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, p. 50

Le cose inesauribili possono essere comtemporaneamente godute da tutti gli uomini, senza che il godimento scambievole riceva alcun limite; sono di uso comune, ed il consumo generale di tutti non diminuisce il godimento particolare di un solo individuo: tali sono l'aria, la luce, il calorico, il sole e simili. Sopra questi elementi non può ammettersi alcun diritto di proprietà, e molto meno di sovranità, i quali diritti suppongono cose esauribili, cioè di un uso limitato, in modo che il godimento contemporaneo di più persone nuoce all'uso speciale di ognun d'esse; donde il bisogno di un uso esclusivo, che può essere esercitato, stabilendo il diritto di proprietà nei privati, quello di sovranità nello stato che garantisce e regola tal proprietà. « Volere acquistare la proprietà, dice Hautefeuille, cioè un diritto esclusivo al loro uso sopra oggetti di tal natura che sono inesauribili a tutti; dei quali tutti possono insieme godere, sarebbe voler privare i suoi simili di un elemento indispensabile alla vita, senza aumentare il proprio benessere, e senza trarne alcun profitto personale (1); » perlochè il diritto di proprietà e quello di sovranità può solamente ammettersi per le cose esauribili..

Sono del pari incapaci di proprietà e di sovranità le cose che non possono essere possedute; perchè la proprietà e la sovranità dimostrai potersi acquistar mercè l'occupazione permanente ed il lavoro; ora ciò che non può essere occupato a perpetuità, ripugna ad ogni possibile modifica derivata dall'umana industria, non può soggiacere ad alcuna proprietà ed a verun sovrano. Il proprietario ed il sovrano per esser tale bisogna che abbia il dominio, la padronanza, la esclusiva disposizione della cosa che soggiace al proprio diritto. Sarebbe assai ridicolo chi si credesse sovrano dell'aria, della luce, delle stelle, del sole che non può mai nè occupare, nè possedere, non vi può imprimere gli effetti della sua

(1) *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. I, p. 182.

attività modificatrice, sfuggono pure alla sua percezione visiva, o fanno abbassare lo sguardo dello imprudente che volesse fissarle!

Così del pari l'animale selvaggio che spazia in un fondo, o quello che solca l'aria mercè le sue ali, non è proprietà di alcuno, sin quando è abbandonato alla sua naturale libertà, perchè manca il possesso, che è il simbolo della proprietà; ma se la mano del cacciatore lo raggiunge nel suo covo, e se ne impadronisce, lo possiede, gli appartiene in proprietà, perchè il possesso è cominciato; se però gli scappa, ha perduto ogni proprietà, e rientra nelle cose comuni; perchè cessa il possesso che è il fondamento della proprietà e della sovranità.

Di conseguenza sottostanno al diritto di proprietà ed a quello di sovranità le cose che sono 1.° utili, 2.° esauribili, e 3.° possedute; la mancanza di una di queste tre condizioni esclude necessariamente l'uno e l'altro diritto.

X.°

Sul mare non sono stati mai riconosciuti diritti di proprietà e di sovranità; ed a torto il Saldeno (1) e molti altri, e da recente Ondes Reggio (2) cercarono dimostrare il contrario, dando una interpretazione estensiva a talune parole scritte nella storia degli antichi popoli, come quella della legge rodia in cui il popolo romano si dichiarava *Dominus mundi*; e di conseguenza della terra e del mare che compongono il globo terraqueo. I Romani intendevano riferire questo dominio alla parte del mondo che ne era capace, e non agli elementi che non ne erano suscettibili. Lo stesso è a dirsi degli argomenti tratti dai titoli pomposi che non di rado si attribuiva una nazione, dichiarandosi *dominatrice*

(1) *Mare clausum.*
(2) *Memorie legislative ed economiche*, p. 200 e seg.

degli oceani, regina dei mari e simili; perchè queste dominazioni si riferivano piuttosto alla prevalenza marittima che esercitava nella navigazione e nella potenza della sua flotta, anzichè a diritto alcuno di proprietà che avesse voluto vantare sull'oceano. Ciò posto, è oggi ritenuto come certo che gli antichi popoli non pretesero tal diritto.

Nonpertanto nel secolo XV, dopo che Vasco de Gama cercando una nuova via per le Indie, sorpassò le colonne d'Ercole, e scoverse il capo di Buonasperanza, e Cristoforo Colombo l'America, un grande rivolgimento si verificò nella navigazione per il quale varii stati pretesero un diritto di sovranità sopra taluni mari. Difatti nel XVI secolo e nel cominciare del XVII i Portoghesi pretesero interdire la libera navigazione dei mari della Guinea alle Indie orientali, e fondandosi sulla priorità di scoverta e su concessioni pontificie, vantarono diritti sovrani sui medesimi. Gl'Inglesi sotto Carlo I, Cromwel e Carlo II, spinsero eguale pretensione pei mari che circondavano il loro territorio, senza assegnare limiti precisi, tranne il dire che si estendevano sino ai mari territoriali degli altri stati, e sottostavano alla loro inclusiva sovranità quelli compresi fra le coste della Gran Brettagna e quelle degli stati uniti di America, che enfaticamente chiamavano mari brittanici. Gli Spagnuoli si dichiararono sovrani dell'oceano pacifico, e gli Olandesi obbliando che altravolta erano stati propugnatori della libertà dei mari, ne pretesero la sovranità, e tentarono impedire gli Spagnuoli di andare nelle isole Filippine per la via del capo di Buonasperanza. I Genovesi pretesero la sovranità del mar Ligure, ed i Veneziani si arrogarono quella dello Adriatico, fondandosi sulla cerimonia del Bucintoro, col quale ogni anno il Doge si inoltrava nello Adriatico, vi lanciava uno anello, e si sposava col mare, dicendo: *Disponsamus te mare, in signum veri perpetuique dominii serenissimæ reipublicæ venetæ.*

Scrissero in sostegno del diritto di sovranità dei

grandi mari, Alberico Gentili (1), Giulio Pacio (2), Gotofredo (3), Paolo Sarpi (4), Burgos (5), Rivius (6), Marisoltus (7), Strauchius (8), Ceringio (9), Jenkinson, poi Lord Liverpool (10), Saldeno (11), De Fretas (12), Heinnecio (13), Borong (14); difesero la libertà degli oceani Grozio (15), Puffendorfio (16), Graswinkell (17), Ubero (18), Graverus (19), Graeningius (20), Pontano (21), Binkershoekio (22), Luccheii Palli (23), Hubner (24), Azuni (25), Galliani (26), Hautefeuille (27), Kluber (28), Martenz (29), Wheaton (30) e tutti coloro che hanno scritto da recente di diritto internazionale, di guisachè può dirsi oggi decisa la questione in favore del principio della li-

(1) *De advocatione hispanica.*
(2) *Disceptatio de dominio maris Adriatici pro Venetiis.*
(3) *De dominio maris.*
(4) *Del dominio del mare Adriatico e sue ragioni per il jus belli della serenissima repubblica di Venezia.*
(5) *De dominio maris Ligustici.*
(6) *Historia navig.*, ind. lib. III, cap. 37.
(7) *Orbis maritimi*, lib. II, cap. 10, 20.
(8) *De imperio maris.*
(9) *Dissertatio de imperio maris.*
(10) *Discours apologetique de la Grande Bretagne.*
(11) *Mare clausum.*
(12) *De justo imperio Lusitanorum adversus Grotii, mare liberum.*
(13) *De navibus ob vecturam mercium commissis.*
(14) *Imperium maris britannici.*
(15) *Mare liberum, seu de jure quod Batavis competit in indica commercia.*
(16) *De jure naturæ et gentium*, lib IV, cap. V, § 7.
(17) *Vindiciæ maris liberis.*
(18) *Digress.*, part. I, lib. IV, cap. XIV.
(19) *Dissertatio de jure naturæ.*
(20) *Navigatio libera.*
(21) *Disceptationes hitoriæ de mari libero.*
(22) *Dissertatio de dominio maris.*
(23) *Principii del diritto pubblico marittimo.*
(24) *De la saisie des bâtiments neutres.*
(25) *Sistema universale dei principii del diritto marittimo in Europa.*
(26) *Dei doveri dei principi neutrali*, ecc.
(27) *Des droits et devoirs des nations neutres.*
(28) *Droit del gens moderne de l'Europe.*
(29) *Precis de droit des gens moderne de l'Europe.*
(30) *Elementi di diritto internazionale.*

ertà dei grandi mari, e gli stati hanno già da lungo tempo abbandonata ogni pretensione, riconoscendo l principio della scienza e la utilità comune che da esso deriva.

Tuttavia campioni delle due opposte opinioni furono il Grozio con l'opera *Mare liberum* ed il Saldeno con l'altra opera *Mare clausum*. Il libro del primo rivela nell'autore una mente assai elevata, congiunta ad una energica dialettica ed alla verità del principio che sostiene; ed invece quello del secondo manifesta un ingegno astuto, sottile, artifizioso, sofista; egli scriveva in favore degli Stuardi, contraddicendo sin anco alle tradizioni della stessa Inghilterra. Difatti Elisabetta avea detto al principe di Mendoza ambasciatore di Spagna, che si lagnava con la regina delle scorrerie del celebre marino inglese Fracis Drake: « l'uso del mare e dell'aria è comune a tutti; e nessun popolo può vantar diritti sull'Oceano, perchè nè la natura, nè l'uso pubblico ne permettono l'occupazione (1). » Ed Enrico Bracton (2) dottore nell'università di Oxford che avea difeso il principio romano, ammetteva relativamente ai mari un diritto comune per tutti i popoli. Saldeno scrisse l'opera in venti anni sotto la protezione di Giacomo I, al quale la dedicò, e fu tradotta per ordine di Oliviero Cromvello. « Mercè fatti ottenuti con la forza, dice Cauchy, o quel che è peggio ancora mercè massime di diritto falsate a suo tornaconto, Saldeno costruisce il dominio universale d'Inghilterra sovra i mari, forzando tutte le marine di Europa alla umiliazione di piegare il loro vessillo innanzi a quello inglese; e sarebbe per un eccesso di temerità giunto sino allo estremo di far piegare la maestà del diritto delle genti alle pretensioni inglesi (3). » Saldeno sostiene essere antichissimo il diritto di sovranità dei mari, e lo fa

(1) Cambdem, *Vita di Elisabetta.*
(2) V. Cauchy, *Le droit maritime international*, p. 123.
(3) Loc. cit., p. 121.

cominciare da Nettuno: è d'accordo con Grozio nel respingere le pretese del Portogallo, non già, egli dice, che il Re Sebastiano non potea divenire il padrone dei mari ch'egli reclamava, ma in fatto non fece tale acquisto; ammette la navigazione innocua a titolo di servitù.

La Francia non volle mai acconsentire a siffatta pretesa dell'Inghilterra; sotto Luigi XIV respinse la proposta inglese di chiamare brittanico il canale della Manica, e nel secolo XVIII fu scritto nella bandiera delle navi francesi: « libertà dei mari per tutto il mondo, eguaglianza di diritti per tutte le nazioni. »

Ed invero la proprietà e la sovranità del mare non è *utile* agli stati che volessero goderla; perchè l'utilità che può trarsi da questo elemento è la pesca, mercè la quale l'uomo strappa al mare i pesci, le ambre, i coralli, le perle, e la navigazione, mercè la quale i popoli si avvicinano, scambiansi i loro prodotti, fondano la loro attività, dirizzandola ad uno scopo universale e cosmopolita, ed ogni popolo può esercitarla senza alcun limite, malgrado l'uso ed il godimento simultaneo che ne avessero le altre nazioni; di conseguenza a nulla gli gioverebbe un dominio esclusivo, che sarebbe impedire agli altri l'uso delle forze della natura, senza trarne alcun beneficio.

D'altra parte questo elemento è necessario a tutte le nazioni, vivifica il loro commercio, rende più facili i loro scambii, ne accomuna gli interessi e le aspirazioni, è il solo mezzo di comunicazione fra gli stati marittimi, toglie ogni difficoltà al trasporto dei loro prodotti, che spinti dalle forze della natura non trovano come in terra un ostacolo al loro cammino nelle montagne, nelle foreste, nei deserti, a segno che si sono costruiti dei canali artificiali per sostituire le comunicazioni marittime a quelle continentali, e gli oceani sono stati costretti a baciarsi. Mercè la navigazione i prodotti di nessuna utilità nel luogo in cui si trovano s'impiegano al soddi-

stacimento degli umani bisogni, trasferendoli in altri paesi dove mancano o scarseggiano. Diodoro Siculo racconta che i Fenici trovarono tanto argento nella Lusitania e nelle Asturie ivi inutile, che ne colmarono le loro navi, e restandone ancora, ne costruirono le catene dei loro bastimenti, e così arricchirono la loro patria; ed Aristotile afferma che presso il fiume Boetis trovarono tant'oro che non potendolo trasportare interamente, ne formarono le ancore dei loro bastimenti.

Non vorrà al certo dirsi che la proprietà dei mari potrebbbe tornare utile ad un popolo, perchè, limitando a lui solamente i beneficii che derivano da questo elemento, crescerebbero di pregio e d'importanza, dovendo tutte le altre nazioni attingerli da lui solamente. Sarebbe imprudenza pretendere questo ingiustissimo monopolio delle forze della natura, alle quali tutti gli uomini hanno un diritto ineluttabile, che non può essere menomato dalla smisurata ambizione di un solo stato, il quale pretenderebbe soggiogare alla sua insaturabile avarizia il patrimonio stabilito a beneficio di tutti i popoli e di tutte le generazioni. « Come l'aria, dice Teodoro Ortolan, è indispensabile alla vita materiale dell'umanità, i mari sono un elemento necessario allo sviluppo completo del suo destino morale. L'associazione degli uni e degli altri è una legge della natura umana, così essenziale nell'ordine morale, che la respirazione può esserlo nell'ordine fisico. Chi potrebbe avere per diritto di mettere il suo *veto* al compimento di questa legge divina? Qual è dunque il popolo che avendone la possibilità fisica, avrebbe il diritto di pretendere, come proprietà esclusiva, l'elemento gettato da per tutto attorno le terre, per unire da tutti punti del mondo gli uomini e le nazioni? (1) »

D'altronde ammesso pure questo ingiusto monopolio, i danni derivanti dalla mancata o diminuita navigazione sarebbero maggiori dei vantaggi pro-

(1) *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 118.

venienti dal medesimo; perchè, togliendo il diritto di navigare agli altri popoli, questi cesserebbero di arricchire la nazione egoista degli immensi benefici apportati dalla navigazione cosmopolita; tanto è vero che gl'interessi degli uomini e dei popoli sono annodati da un legame armonico ed indistruttibile per il quale in propria offesa torna il male altrui quantunque di personale ed apparente tornaconto si mostri rivestito.

Il mare è poi una via inesauribile che mette in comunicazione tutti gli stati marittimi: i vasti piani dell'occeano sono una sterminata solitudine uniforme senza alcun segno visibile che indichi la via da percorrersi. Nessuno potrebbe inaridirne le sorgenti, diminuire la immensità di esseri animati che popolano le sue profonde viscere, malgrado la guerra spietata ed instancabile che gli uomini vi apportano, cavandone il loro cibo; la sua superficie non può mai essere coverta interamente dalle navi che vi traversano, le sue onde non possono mai vacillare quantunque sia il peso che su loro gravi, e i venti non si stancano di spingere qualunque numero di vele.

Il mare è inoltre incapace di possesso: la carovana che passa sulle aride sabbie del deserto imprime almeno per pochi giorni i segni del suo passaggio sui mobili piani di arena, ma il mare è, come disse Byron, una via *senz'orme*, e qualunque sia il numero delle navi che lo trascorrano, dopo pochi istanti, disse la Staël, torna qual'era all'epoca della creazione. L'albagìa umana s'infrange in presenza di questo terribile elemento che inghiotte nel gorgo fatale quanto la potenza e l'industria degli uomini abbia potuto produrre. La *flota envincibile* di Filippo II, che fece tremare Inghilterra, quasi ad un semplice sorriso di sdegno dell'oceano giacque nelle ime ed imperscrutabili sue viscere. Nessun'ancora o sonda ha potuto mordere il suolo suo recondito. « Tutti i materiali, dice Hautefeuille, che possono muovere le braccia degli uomini, aiutati dalle macchine più potenti, non riuscirebbero a fondarvi un

edificio sino alla superficie delle acque; e se per un miracolo vi pervenissero, il menomo soffio di vento, il più piccolo flutto che perennemente muove da un polo all'altro sulla superficie del mare, distruggerebbe la fragile opera dell'umana temerità, e la inghiottirebbe nei suoi vortici insieme agli autori di così folle intrapresa (1). »

Tutte le flotte militari e mercantili di tutti gli stati, di tutte le generazioni, centuplicate di numero, insieme congiunte non potrebbero mettere il mare a disposizione degli uomini. La potenza di Serse destò il riso del mondo, quando sdegnato contro questo elemento, fece battere con verghe e cingere di catene un cantuccio dell' Ellesponto. Entrando in alto mare si respira un' atmosfera di libertà e di indipendenza, si sente quasi per istinto che ivi nessun sovrano terreno impera.

« Fra i lieti flutti dei cerulei mari
I pensieri, del paro interminati...
Del par libere l'alme, ovunque i venti
Portin le vele, ovunque onda spumeggi,
Una patria ne additano, un impero;
Nostri regni son questi, e a lor possanza
Non è posta misura, e la bandiera
Terror dei naviganti è il nostro scettro. »

BYRON.

Nel mare adunque non si possono imprimere segni di occupazione e di appropriazione, l'attività dell'umana industria non può modificarlo, non può stabilirvi segni di divisione fra le sue varie parti; quindi è dimostrato che è un elemento *inutile*, come proprietà esclusiva, *inesauribile*, in quantochè può essere da tutti i popoli goduto contemporaneamente, incapace di *possesso*, perchè non si può occupare, nè modificare col lavoro; quindi manca dei tre caratteri essenziali costitutivi della proprietà e della sovranità. Tutti gli uomini adunque, tutti gli stati

(1) Op. cit., pag. 199, 216.

hanno il dritto di goderne illimitatamente, e non soggiace ad alcun impero ed a veruna sovranità.

Non potendo il mare essere oggetto della sovranità di un solo stato, non può questa sovranità essere acquistata colla cessione, colla vendita, colla prescrizione o con qualunque altro atto; perchè colui che cede o vende bisogna che abbia la proprietà della cosa alienata; ma il mare non potendo essere oggetto di proprietà e di sovranità, nessuno può averlo. La prescrizione si fonda sul possesso; ma essendo il mare incapace di possesso, è del pari insuscettibile di prescrizione. Di conseguenza cadde in errore Saldeno quando, per giustificare la pretesa della sua patria, la fondava sulla asserta cessione e ricognizione che varii popoli avevano fatto all'Inghilterra della sovranità dei mari, per quel volgare principio che è nulla l'alienazione di cosa non commerciabile.

Nè ammissibile è la pretesa di Montesquieu (1), Vattel (2), Kluber (3) ed altri, i quali pensano che gli stati possono rinunziare mediante trattato all'uso del mare, perchè regge sempre il medesimo principio che non potendosi possedere, nè avere in proprio l'uso del mare, non si può cedere e rinunziare ad altri. Oltrechè, essendo l'uso del mare necessario allo sviluppo ed alla esistenza almeno morale degli stati, è per ciò stesso inalienabile. Riesce poi di nessuna efficacia l'argomento tratto dal lungo non uso del mare, per parte di uno stato, per sostenere che egli con ciò abbia perduto il diritto a questo elemento; perchè oltre le ragioni addotte, basta riflettere che la navigazione e la pesca sono per tutti i popoli un diritto facoltativo nel senso che possono usarne quando loro aggrada, e quindi imprescrittibile.

Di poco rilievo è poi la ipotesi di Azuni (4), il quale

(1) *Esprit des lois*, liv. XXI, cap. 21.
(2) *Droit des gens*, t. 1, pag. 574, lib. I, c. XXIII, § 234.
(3) Lib. cit., § 132.
(4) *Diritto marittimo dell'Europa*, parte I, cap. II, art. I, § 16.

ammette la validità della rinunzia all'uso del mare per parte di uno stato, quando tutte le nazioni il consentano, perchè tutti i popoli insieme riuniti non possono cangiare il diritto in non diritto, rendere commerciabili le cose che non sono tali, e molto meno capace di *dominio* e di *rinunzia* un elemento per sua natura incapace a soggiacervi. Infine giova riflettere che in qualunque senso voglia ammettersi la perdita dell'uso del mare, porta sempre come ultima conseguenza l'annullamento del principio della libertà dei mari; perchè potrebbero gli stati ad uno ad uno rinunziare all'uso dei medesimi, e di conseguenza lasciarli al dominio di pochi ed anche di un solo, il che sarebbe attribuirgli la sovranità degli oceani che non è fisicamente e giuridicamente possibile, neanco mercè un trattato, il quale sarebbe per ciò stesso virtualmente nullo (1).

XI.

Il principio della libertà che incontestabilmente esiste per gli oceani non è applicabile a quei mari che senza essere necessarii alla libera comunicazione degli stati servono di sicurezza, ed anche di sussistenza mercè la pesca, ai popoli che stanziano nelle vicine rive. Tali sono:

1.° i mari adiacenti alla riva, per quella parte che può essere traversata da un proiettile lanciato dalla sponda;

2.° gli stretti;

3.° i mari interni chiusi;

4.° i porti e le rade.

Queste parti di mare non sono inutili agli stati, anzi l'uso esclusivo delle medesime è necessario ai popoli riverani, per garantire la sicurezza del loro territorio, che potrebbe essere compromessa dallo av-

(1) Vedi in questo senso Barrière, *De la liberté des mers;* Hautefeuille, Op. cit., t. I, pag. 210; P. P. Federé, *Note a Grozio*, t. I, pag. 456; Raynneval, *Liberté des mers*.

vicinamento di navi ostili, per assicurare la complet percezione dei loro dazii gravitanti sulle impor tazioni ed esportazioni, la quale sarebbe assai me nomata dal contrabbando facilmente esercitato ov le navi avessero ivi libero accesso.

L'utilità di tali mari è altresì esauribile, perchè la pesca non è illimitata come nei grandi mari, a segno che i regolamenti interni dei varii stati n regolano il tempo e la forma, in modo che non si distrutta. La navigazione straniera, massime per legni da guerra, talvolta compromette la sicurezz delle terre vicine, perlochè non è innocua com quella dell'oceano.

Il possesso dei mari territoriali è possibile, perchè erigendo fortilizii, e collocando cannoni sulla riva di ogni stato, si può impedirne l'accesso, e garantire l'esercizio della sovranità; di conseguenza i mari prossimi alla riva, i porti, i golfi, gli stretti, le baie e simili sottostanno alla sovranità degli stati, e son considerati come parte del loro territorio. Ma in qual senso sono soggetti alla sovranità nazionale, e sono uguagliate al territorio continentale?

Il diritto romano aveva leggi speciali, che danno gran luce nel presente quesito; molto più che la maggior parte dei giuspubblicisti soddisfatti delle precedenti dimostrazioni, conchiudono applicando a tali mari gli stessi principii che regolano il territorio continentale. E poichè questa applicazione non riesce sempre esatta, sono obbligati a ricorrere a talune finzioni giuridiche, che artificialmente spiegano i diritti ed i doveri degli stati in tali mari, quando a me sembra, che riandando alle pure sorgenti del diritto, e facendo un esatto apprezzamento dei suoi principii elementari, tutti i quesiti che possano elevarsi a tal proposito, ricevono un' adeguata e concludente risoluzione.

I Romani consideravano il mare, l'acqua corrente ed il lido come proprietà comune per tutti gli uomini. *Et quidem naturali iure communia sunt omnia hæc: aer, acqua profluens et per hoc lit-*

tora maris (1). Di conseguenza non era proibito ad alcuno accedervi e dimorarvi. Per lido del mare si intendeva il terreno che l'onda più impetuosa copriva in inverno. *Est autem littus maris,* diceva Celso, *quatenus hibernus fluctus maximum excurit* (2). Chiunque potea recarvisi per esercitarvi la pesca: *Nemo igitur ad littus,* soggiungeva Marciano, *maris accedere prohibentur, piscandi causa* (3). Il lido non formava parte del territorio dell' impero romano, ma ne segnava l'estremo limite. Nondimeno il popolo romano avea diritto di vegliare per la propria sicurezza sulla costa contro le invasioni delle rive (4).

Essendo il lido del mare cosa comune, non potea essere proprietà di alcuno; e l'uomo, come su tutte le cose comuni, potea prenderne talune frazioni ed invertirle ad uso proprio esclusivo. Di conseguenza potea erigervi un edificio, quando ciò era possibile; ma avea bisogno di un permesso del pretore, il quale lo negava nel solo caso che potea tornare di nocumento all' uso comune delle rive ed alla utilità dei privati (5). Se però fabbricava senza questo permesso, chiunque potea chiederne la demolizione (6), sebbene raramente era ordinata, menochè la fabbrica nuocesse all'uso pubblico. Colui che aveva edificato non poteva mai acquistare la proprietà del suolo, perchè comune a tutti, e se l'edificio rovinava, egli perdeva tutto, per quel principio d'Aristofane che ciò che è fabbricato in mare diviene privato, e ciò che è occupato dal mare diviene comune: *Sicut quod in mare ædificatum sit, fieret privatum; id quod mari occupatum sit, fieri publicum* (7). «Ogni volta,

(1) *Istituzioni,* lib. II, tit. I, § 1.
(2) D. D. *De verborum significatione,* lib. 96, 112.
(3) *Ist.,* loc. cit.
(4) Ortolan, *Spiegazione istorica delle istituzioni di Giustiniano,* t. II, p. 28.
(5) D. 43, 8, 3 e 4 — 18, 5, Gajo 41.
(6) D. Nerat, 50.
(7) D. *Ne quid in loco pub.,* lib. 39.

dice Ortolan, che l'uomo si è impadronito di alcune frazioni di una cosa comune, la proprietà dura finchè queste non ritornano alla loro prima natura. Ma se alcuno getta nell' acqua corrente la porzione d'acqua che vi ha attinto, se le edificazioni fatte in mare rovinano, se l' edificio eretto nella riva è distrutto, sparisce ogni dritto di proprietà, e queste frazioni rese al loro stato primiero tornano a divenire comuni (1). »

Da ciò segue che per diritto romano il mare e perciò l'acqua che lo compone non potea essere proprietà di alcuno, e per conseguenza neanche il lido; ma su questo il popolo romano esercitava una giurisdizione, tanto per regolarne l'uso, quanto per garantirsi contro straniere invasioni.

I porti invece erano del popolo romano, *portus publica sunt* (2), ma l'uso di essi era comune a tutti: *ideoque jus piscandi omnibus commune est in portu* (3), ed era regolato da leggi speciali; perlochè il pretore avea su tal materia molti interdetti (4).

Le leggi attuali a cominciare del codice Napoleone (5) sino a quello italiano (6) si limitano a mettere fra i beni del demanio pubblico i porti, le spiaggie, il lido del mare, che è tutto il terreno che il mare cuopre e discopre durante le nuove e le piene lune, sin dove può estendersi la più forte onda di marzo (7). Ed il relatore del codice della marina mercantile del regno d'Italia ebbe a dire: « è un principio inconcusso di diritto delle genti che il lido del mare, i porti, i seni, le spiaggie, i canali sono proprietà della nazione; ma l'uso è pubblico per co-

(1) Loc. cit.

(2) *Ist.*, Loc. cit., § II. Secondo la definizione di Marciano erano pubbliche le cose appartenenti al popolo romano : *Sola enim publica sunt quæ populi romani sunt.*

(3) *Ist.*, loc. cit.

(4) V. Ortolan, loc. cit.

(5) Art. 538, 540.

(6) Art. 427.

(7) V. Demolombe, *Cours de droit civil*, t. I, pag. 121.

modo dei cittadini e degli stranieri (1), » e nel codice suddetto poi sono stabilite le disposizioni opportune che regolano questo uso (2).

Nonpertanto questa proprietà del demanio pubblico, essendo soggetta all' uso di tutti, si risolve ad un semplice diritto di sovranità territoriale per la quale lo stato è in diritto di esercitarvi la sua giurisdizione, per quanto i suoi interessi il reclamino, e per quanto gli sia possibile, usando dei mezzi coattivi che sono a sua disposizione. E poichè in mare non è possibile esercitare una sovranità piena come in terra, gli stati possono solamente avere su questo elemento una sovranità limitata, come sarà meglio chiarito, trattando successivamente di questi differenti mari.

XII.

Come si è dimostrato nel paragrafo precedente il diritto di proprietà degli stati è limitato dalla legge positiva ai porti, alle spiagge, ai canali, al lido del mare, ma relativamente ai mari prossimi non è riconosciuto verun diritto di proprietà.

E di vero l'acqua che bagna le coste non può essere posseduta dall'uomo. « L'uomo che possiede un campo, dice Ortolan, una foresta, che li tiene sotto il suo potere, è sempre possessore del medesimo campo, della medesima foresta, è sempre padrone della stessa superficie. A qualunque trasformazione la faccia soggiacere nello interesse del suo godimento, è sempre la cosa istessa, perchè la terra è immobile. Ben differente è dell'acqua del mare; la sua fluidità è tale che la stessa superficie ed anche la intera sua sostanza cangia di posto senza tregua, sin che gli strati superiori si sprofondino negli abissi per cedere il loro posto a quelli che riescono; sia che cedendo al soffio dei venti, alle correnti, si spin-

(1) *Relazione del senatore Mameli*, pag. 51.
(2) Art. 157 e seg.

gano da un'estremità del globo all'altra, senza che sia possibile di trattenerli, di seguirli o di riconoscerli (1).»

Allo acquisto della proprietà si disse che era necessario il lavoro, mercè il quale s'imprimono alla cosa appropriata i segni della umana attività, che rivelano l'intenzione appropriatrice, e creano il vincolo di proprietà; ed essendo l'acqua di sua natura immodificabile, la proprietà non è possibile; e per conseguenza nemmeno può ammettersi un diritto di sovranità piena, che si fonda del pari sui medesimi principii. Ma poichè gli stati sono nel bisogno per la loro sicurezza e per la loro sussistenza di far sottostare alla loro influenza i mari vicini alla riva, e possono sovraneggiarli con la forza delle armi, si attribuisce loro una sovranità limitata o piuttosto un diritto di sorveglianza e di giurisdizione, assai differente di quello che esercitano in terra, ed in questo senso tali mari son detti territoriali.

« Gli stati, dice Calvo, non hanno sul mare territoriale un diritto di proprietà, ma solamente un diritto di sorveglianza e di giurisdizione nello interesse della propria difesa o della protezione dei loro interessi fiscali. La natura delle cose vuole dunque che il diritto si estenda sin dove la sua esistenza si giustifica, e si arresta là dove cessa il timore di un pericolo serio, l'utilità pratica, la possibilità di far sentire l'azione difensiva (2).»

La proprietà quindi dello stato può ammettersi sul lido del mare, sulla spiaggia, sopra una parte anche del suolo sottomarino, ma non è possibile che si estenda sul volume delle acque che lambiscono questo lido. Nondimeno, poichè la sicurezza degli stati reclama che non sia compromessa dal facile accesso di navi straniere che potrebbero invadere il territorio dei medesimi, come altresì, vivendo essi delle

(1) Op. cit., t. I, p. 193.
(2) *Droit international*, p. 316, n. 201 e seg. V. pure Ortolan, op. cit., t. I, p. 159.

imposte gravanti sui prodotti nazionali ed esteri, che sarebbero, se non distrutte, diminuite al certo collo avvicinarsi di legni contrabbandieri, che poscia clandestinamente potrebbero effettuare lo sbarco di merci contrabbandate; e potendo gli stati essere turbati dagli avvenimenti che in prossimità del lido si consumerebbero fra navi belligeranti, è mestieri che sia attribuito alle nazioni un diritto di sorveglianza sul mare prossimo alla riva, limitata dentro i confini della loro sicurezza, della loro tranquillità e della loro finanza. Sorveglianza che possono per altro esercitare dalle rive, collocando in esse delle armi che impediscano lo innoltrarsi nei mari vicini. In questo senso solamente tali mari son detti territoriali, ed in questa misura possono ai medesimi applicarsi le leggi che reggono nel territorio continentale.

Nonpertanto frai pubblicisti è surta contesa sulla estensione di questi mari, per la definizione del luogo in cui secondo la espressione di Pincheiro Ferreira deve essere la *linea di rispetto*, cioè il limite preciso che divide il mare libero da quello territoriale.

Baldo (1) ed altri (2) stabiliscono questa linea a sessanta miglia dal lido, Gryphiander (3) e Pacio (4) a cento, Brixiano (5) e Loccenio (6) a quello spazio di mare che può una nave percorrere in due giorni, Binkershoekio (7) osservando come queste misure siano più o meno arbitrarie, variabili e prive di giuridico fondamento, e notando che Grozio avea detto che l'atto del possesso col quale un sovrano può tenere un mare territoriale sotto la sua dominazione deve partire dalla terra, gli fu facile venire alla conseguenza che il mare territoriale si estende sin dove giunge la forza delle armi, e stabilì il principio: *potestas terra finitur ubi finitur armorum vis.*

(1) *De rerum divisione*, D. L. 3; Cod. *De nautico fœnore.*
(2) Targa, *Ponderazioni marittime*, cap. II, n. 3; Bodino, *De republica.*
(3) *De insulis*, cap. 14, n. 20.
(4) *De dominio maris Adriatici*, p. 22.
(5) *De finibus regund.*, cap. VII, n. 12, § 7.
(6) *De jure maritimo.*
(7) *De dominio maris*, cap. II; *Opera omnia*, t. III, p. 204.

Valin (1) partendo dalla osservazione che il fondo del mare è una continuazione della terra vicina, disse che il mare territoriale si estende sin dove si può sondare il fondo; difatti, osserva Ortolan (2), allorchè noi dopo una lunga traversata ci troviamo vicino la Francia, sondando il fondo, e traendo da questo il piombo imbrattato di terra, ne la distacchiamo religiosamente dicendo: è terra di Francia. E poichè il Valin si avvedeva che dove i bassi fondi sono molto prolungati, secondo il principio detto geologico, il mare territoriale sarebbe assai spazioso, ed invece molto ristretto dove essi rimpiccioliscono, o mancano quasi del tutto dove la spiaggia è tagliata a picco, ammise per simili congiunture la misura dedotta dalla portata del cannone.

Rayneval (3) trova molto angusta la estensione delle armi per la sicurezza degli stati, riproduce un' idea precedentemente annunziata da altri, e stabilisce come limite l' orizzonte visuale, ammettendo perciò una misura variabile secondo la forza visiva di colui che si colloca sulla riva, per guardare dove giunge il suo sguardo. Di conseguenza gli si può rispondere col Binkershoekio: *an enin quo longissime patet prospectus, idque ex qualibet terra? Littore? Arce? Urbe? An quo quis nudis oculis prospicit? An quo repertis nuper telescopiis? An quo vulgo quo cernis acutus?* (4). Lo stesso può dirsi a coloro che credono potersi estendere i mari territoriali sin dove può sentirsi la voce di un uomo collocato sulla riva, di guisachè sarebbero più o meno vasti secondo la forza vocale di colui che grida dalla spiaggia, e secondo la varia influenza del vento che spira, che porterebbe più o meno lontana tal voce.

Strana del pari riesce la pretesa di altri (5) che

(1) *Commentaire sur l'ordonnance du 1681*, lib. IV, t. I; *De la liberté de la pêche.*

(2) *Regles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, pag. 153.

(3) *Institutions de droit des gens*, t. II, p. 9, § 10.

(4) Loc. cit.

(5) Questa idea fu anche annunziata dal Sarpi, *Del dominio del mare Adriatico.*

la estensione del mare territoriale vorrebbero proporzionare a quella delle terre e del navilio degli stati; perchè nulla vi ha di comune fra il numero dei legni ed il territorio degli stati, con la porzione di mare che si sottomette alla loro sovranità.

Essendo fallaci i sopraesposti criteri per determinare la estensione del mare territoriale, la generalità dei giuspubblicisti (1) hanno accettato l'idea del Binkershoekio. Se non che un'aspra censura contro la medesima fu elevata da Vito D'Ondes Reggio (2), dicendo che siffattamente pensando, si mette a fondamento del diritto di sovranità territoriale marittima la forza; si dà vita novella alle condannate idee di Hobbes, e conchiude dicendo che gli umani bisogni sono il fondamento di ogni diritto; perlochè sin dove questi si estendono, si estende il mare territoriale.

Ammettendo la forza come limite e fondamento della sovranità degli stati, non si può constatare la giusta censura del prelodato pubblicista siciliano; nè d'altronde si può negare come gli umani bisogni siano il limite ed il fondamento di ogni diritto. Ma fra questi bisogni ci è quello della propria sicurezza, che per essere garantita bisogna attribuire allo stato la sorveglianza di tutta quella parte di mare dalla quale le navi straniere possono offenderlo; e perciò sin dove giunge la forza del cannone. Quindi questa misura deve essere riconosciuta legittima, non perchè si fonda sulla forza, ma perchè è il limite necessario alla sicurezza degli stati. In quanto ai beneficii che possono trarsi dalla pesca esauribile con l'esercizio promiscuo per tutti i popoli, non si estendono oltre la portata del cannone, massime nell'epoca attuale che se ne è estesa la forza; di conseguenza in questo senso io accetto del pari la forza delle armi come limite del mare territoriale dei varii stati.

(1) Azuni, Vattel, Galliani, Kluber, Wheaton, Martenz, P. P. Fodéré, Hubner, Vergé, Bluntchli, Heffter e tutti gli scrittori moderni.

(2) Loc. cit.

Beninteso che questa misura ha principio dal punto in cui comincia il mare navigabile, perchè alla difesa e sicurezza dello stato è mestieri che ci sia uno spazio di mare navigabile. E poichè la riva del mare non è tutta uguale, a togliere ogni ragion di contesa, la portata delle armi da fuoco si misura come se fossero tirate dai promontorii che sporgono in mare, in modo che si ha una linea curva o retta, senza alcuna sinuosità, segnata da promontorio a promontorio, e da questa il mare territoriale sin dove si estende la forza delle armi (1).

Avendo lo stato nelle acque territoriali un diritto di sorveglianza e di giurisdizione per la propria sicurezza e la propria sussistenza, ne segue che egli ha diritto di far tutto ciò che questa sicurezza e sussistenza reclamano, e per conseguenza ha diritto di domandare spiegazione a tutti i legni che le traversano, per sapere con quale intenzione ivi si appressano, di impedire che conflitti guerreschi avvengano in quelle acque fra navi straniere, perchè potrebbero turbare la tranquillità delle sue rive; di stabilire delle zone doganali con diritto di visitare in esse le navi sospette di contrabbando, di regolare il cerimoniale marittimo da osservarsi frai suoi legni e quelli stranieri, transitanti in quelle acque; di stabilire leggi che regolino la pesca e le opere in mare, ed impedirle o limitarle, dove gli tornino di nocumento, di esercitare giurisdizione penale e civile per tutti gli atti ivi commessi dai nazionali, e per quelli degli stranieri, quando esercitano un'influenza sul suo territorio; ed infine lo stato ha diritto a prendere tutte quelle misure reclamate dalla sua sicurezza e dai suoi bisogni.

XIII.

Gli stretti, cioè quelle porzioni di mare che intercedono fra due grandi mari sottostanno agli stessi prin-

(1) V. in questo senso Hautefeuille, loc. cit.

cipii che riguardano i mari territoriali sin dove possono essere dominati dalla forza del cannone; di guisachè, se dalle due rive opposte partendo due proiettili possono trascorrere metà dello stretto in modo da potersi incontrare nel medesimo punto obbiettivo, lo stretto è sottoposto alla sovranità degli stati riverani come i mari territoriali, ma se una porzione di mare intermedia, come nel canale della Manica e negli stretti di Gibilterra, di Monsambique, di Bering, di Malocca, di Davis, di Bass, di Forrels, ecc., non può essere raggiunta dalla doppia forza del cannone, questa rientra nel mare libero.

Parlando degli stretti che possono essere sovraneggiati dalla forza del cannone, i pubblicisti distinguono quelli che mettono in comunicazione un mare libero con un mare chiuso, da quelli che intercedono due mari liberi; pei primi riconoscono la sovranità dei riverani, quante volte possono esercitarla sul mare chiuso, ma vi permettono la navigazione innocente; pei secondi negano questa sovranità, a motivo che, servendo di comunicazione fra due mari liberi, è mestieri che siano navigabili da tutti, a fine di poter ognuno accedere da un mare all'altro, senza di che la libera navigazione per taluni mari sarebbe interdetta, e le navi che trovansi in un mare libero non potrebbero transitare nell'altro, e così viceversa. Di conseguenza la libertà che concerne i grandi mari si estende agli stretti fra essi intermedii, ed induce la libera navigazione dei medesimi. Nondimeno questa libertà non li esenta del tutto dalla influenza degli stati circostanti, ma in quella misura necessaria per mantenere intatta la libera comunicazione fra i grandi mari, e che non riesca dannosa alla sicurezza dei riverani; prova ne sia che taluni scrittori di diritto internazionale, mentre proclamano la libertà di tali stretti, non esitano a dire che « il diritto che hanno i bastimenti stranieri di navigare nei medesimi non si estende alle navi da guerra (1). » Ortolan (2)

(1) Wheaton, *Elementi di diritto internazionale*, p. 111.
(2) Op. cit. V. pure Sandonà, *Diritto internazionale moderno*, p. 148.

ammette un diritto di sorveglianza per le navi da guerra ivi transitanti, e la diplomazia ha stabilito che lo stretto dei Dardanelli non può essere traversato dalle navi da guerra senza un permesso speciale della Turchia, al che questa nazione ha sempre attaccato un grande interesse. Questa esclusione della marina militare dai Dardanelli fu riconosciuta col trattato del 1809 fra la Gran Brettagna e la Turchia, fu confermata con la convenzione di Londra del 13 luglio 1841 e col trattato di Parigi del 30 marzo 1856, nel quale intervenne la maggior parte delle potenze europee. Non è mestieri notare che il mar Nero a cui si congiunge lo stretto dei Dardanelli, se potea riguardarsi come un mare chiuso, quando le sue rive appartenevano per intero alla Turchia, divenne libero dal momento che la Russia acquistò territorio nelle vicine rive (1).

Da ciò si vede che i pubblicisti e la diplomazia permettono negli stretti che comunicano coi mari chiusi la navigazione innocente, e proibiscono quella di guerra negli stretti che comunicano con due mari liberi; quindi riconoscono una sovranità limitata pei primi, una libertà pure limitata per gli altri, che negli effetti porta alle stesse conseguenze. Ciò posto, a me sembra che, prendendo le mosse dai principii stabiliti nel paragrafo precedente relativi ai mari territoriali, e applicandoli agli stretti, è invece a dirsi che tutti gli stretti sottostanno alla influenza, alla sorveglianza, ad una sovranità limitata degli stati vicini, per quanto la loro sicurezza militare ed economica lo reclami, e sono liberi in tutto il resto; perchè l'acqua corrente non può mai essere obbietto di sovranità, ed i riverani possono esercitare in essa una giurisdizione quanto la loro sicurezza ed i loro interessi lo esigano. Da ciò segue che gli stati, come sui mari territoriali, hanno sugli stretti diritto di regolare la pesca che serve alla loro nutrizione, il cerimoniale marittimo fra le navi straniere, quelle pro-

(1) V. Wheaton, loc. cit.; Casanova, t. I, pag. 172.

prie e le fortezze edificate sul proprio lido, di prevenire e perseguitare il contrabbando che ivi voglia in loro danno perpetrarsi, e di prendere tutte le misure opportune per mantenere illesa la loro sicurezza, la loro industria, le loro dogane e la loro sussistenza.

Non credo poi che fra queste precauzioni entri la esclusione della navigazione militare, meno il caso di un pericolo reale ed evidente, come in certo modo può dirsi per la Turchia relativamente allo stretto dei Dardanelli. E qualora questo pericolo ci sia, non mi sembra plausibile l'idea di Hautefeuille (1), che lo stretto il quale metta in comunicazione due mari liberi debba sempre esser libero anche per il navilio di guerra; perchè nessuno ha diritto alla minaccia perenne degli stati stranieri, e molto meno il dovere di star sempre esposto ad un pericolo imminente di essere invaso e soggiogato da chi, perlustrando lo stretto con legni guerreschi, possa facilmente invadere il territorio vicino. Certo che questo stato in fatto è assai difficile; ma se si verificasse, la esclusione della marina militare sarebbe giustificata.

E poichè gli stretti a fine di servire alla navigazione hanno bisogno di manutenzione, di lumi, di fari che schiariscano la via da percorrersi, e talvolta delle stazioni di piloti, è non di rado attribuito un diritto di pedaggio sulle navi transitanti a titolo di indennità per le spese occorrenti a tale manutenzione agli stati riveraschi, che ne sostengono il carico. Nondimeno a me sembra ingiustificabile tale indennità; perchè i riverani manutengono nello interesse della navigazione nazionale lo stretto, ed il fatto di navigarvi anche navi straniere, se è per esse un vantaggio, è poi un beneficio maggiore per i riveraschi, i quali sviluppano ed aumentano con ciò il loro commercio (2). Di conseguenza la navigazione straniera deve essere negli stretti pareggiata a quella nazionale.

(1) Loc. cit.
(2) V. Hautefeuille, loc. cit., p. 246.

La Danimarca percepiva taluni diritti su tutte le navi mercantili che traversavano gli stretti del Sund e dei Belts per recarsi al Baltico ed uscirne. Questi diritti fissati per la prima volta col trattato del 1645 fra questa potenza e le provincie unite furono poscia riconosciuti dalle nazioni marittime; ma in seguito, aumentato il movimento marittimo, divennero assai onerosi; perlochè gli Stati Uniti fecero rilevare l'esistenza di questo abuso, del quale nel 1848 ne chiesero al governo danese l' abolizione. La Danimarca oppose la sua pretesa sovranità ed il lungo possesso degli stretti: idee che furono energicamente respinte dal segretario della repubblica americana Marcy; ed in fine col trattato di Copenaga del 14 luglio 1867, nel quale intervennero la più parte degli stati europei (1), il governo danese consentì l'abolizione di ogni preteso suo diritto sugli stretti, contentandosi di una indennità di L. 91,434,975, con l'obbligo di manutenerli. Gli stati che non intervennero in tale trattato vi fecero poscia adesione, e lo stretto fu reso così esente da ogni imposta.

XIV.

Le porzioni di mare che trovansi rinchiusi dentro terra o che comunicano cogli altri mari mediante uno stretto diconsi mari interni, perchè trovansi dentro il territorio degli stati.

Se il mare interno è interamente circondato di terra, come il Caspio, è un mare chiuso, inquantochè gli altri stati non vi possono fisicamente accedere con le loro navi per mancanza di comunicazione marittima con gli altri mari, e forma parte integrale del territorio dello stato in cui si ritrova; di conseguenza soggiace alla sua esclusiva sovranità. Ed

(1) Cioè l'Austria, il Belgio, la Francia, la Gran Brettagna, l'Hannover, il Meklembourg-Schwerin, l'Oldembourg, i Paesi Bassi, la Prussia, la Russia, la Svezia e Norvegia, le città anseatiche di Lubecca, di Brema e di Amburgo.

ove sulle rive dimorino varii popoli, ognun d'essi esercita la sua sovranità sino alla linea di rispetto, la navigazione del resto del mare è comune per tutti i riverani, ed il mare è chiuso relativamente a tutti gli altri popoli.

Se però il mare interno trovasi in comunicazione con gli altri mari mercè uno stretto, per dirsi chiuso sono necessarie due condizioni: l'una che lo stretto col quale trovasi in comunicazione abbia così prossime le rive da potere essere percorso per intero da due proiettili spinti dalle sue sponde; l'altra che tutte le rive sia del mare che si interna, sia dello stretto che vi si congiunge appartengano al medesimo stato. Ora il mare che racchiude queste due condizioni è soggetto per intero alla sovranità dello stato riverano nella stessa misura dei mari territoriali.

E di vero le tre condizioni essenziali, cioè la utilità, la esauribilità, il possesso che giustificano la sovranità sui mari prossimi alla riva, esistono pei mari chiusi, perchè sono questi utili allo stato riverano in quanto alla pesca, ed alla propria sicurezza che sarebbe compromessa coll'introdursi in tal mare navilii da guerra stranieri. Questa utilità è perciò stesso anche esauribile, perchè non possono usarne tutti i popoli senza diminuire la sussistenza e distruggere la sicurezza marittima dello stato riverano. Non sono poi questi mari necessarii alla comunicazione degli altri stati nei grandi mari, perchè possono liberamente percorrerli senza accedere in quelli chiusi, ed infine lo stato riverano può possederli sovraneggiandone la entrata che è lo stretto mercè la forza del canone.

Ove poi lo stretto non possa per intero essere custodito dai proiettili lanciati dalle due opposte rive, non può assicurare il possesso del mare interno col quale si congiunge; e per conseguenza questo resta libero ed esente di ogni sovranità sino alla linea di rispetto.

Se poi nello stretto, malgrado sia talmente avvicinato da potersi custodire, dimora un popolo diffe-

rente da quello collocato nel mare interno, non può questo reputarsi chiuso; perchè il possesso dello stretto è in potere di uno stato che non ha alcuna sovranità sul mare; e il popolo che abita in tal mare manca del mezzo di possederlo che è lo stretto. Il mare interno non potendo essere dominato dalla forza del canone, è di sua natura libero. Si può dire chiuso col sovraneggiare lo stretto; ma se un popolo non possiede lo stretto, manca del mezzo di possedere il mare interno; e se invece non abita nel mare interno, non gli giova il possesso del solo stretto; perchè non può impedire l'accesso, e la dimora dell'altro popolo nel mare vicino; di conseguenza quando due o più popoli sono sparsi nelle varie rive dello stretto e del mare interno, non potendo alcuno di essi possederlo esclusivamente, è libero mare come gli altri.

Da ciò segue che un mare interno, che non può dirsi chiuso, perchè le armi da fuoco non giungono a percorrere tutta la sua estensione, se in seguito, perfezionandone e prolungandone il tiro, la raggiungono, può essere dichiarato chiuso, perchè si verifica la condizione che mancava. Come altresì, se dei varii stati che abitano sulle rive di un mare interno e nel vicino stretto se ne forma un solo, il mare che era libero per le varie sovranità ivi imperanti, fondendosi queste in una, il mare diviene chiuso. E se i varii stati invece di fondersi in uno, si mettono di accordo nel dichiarar chiuso, relativamente agli altri popoli il mare e lo stretto presso cui abitano, sono in diritto di farlo, equivalendo ciò alla loro fusione in unico stato, perchè la loro sovranità si fonde per quanto concerne il mare interno. Difatti gli abitanti delle rive del Baltico stipularono convenzioni speciali nel 1759, 1760, 1780 e 1781 colle quali dichiararono che questo mare resterebbe chiuso durante la guerra di quel tempo, escludendo dal medesimo tutti i legni da guerra, e proibendo ogni atto di ostilità come nei mari territoriali. Tutti gli stati rispettarono questa legge, meno Inghilterra che non

si peritò infrangerla; ma tal condotta è stata generalmente considerata come una violazione del diritto delle genti, possibile per il solo abuso della forza imposta alla Danimarca, che, essendo stata abbandonata dai suoi alleati, dovette arrendersi ad un aggressore così potente.

XV.

I porti e le rade sono suscettibili di essere posseduti nella loro interezza, sono di grande utilità alla navigazione dei popoli; di estensione determinata, possono servire allo asilo di un speciale numero di legni; la pesca nei medesimi è limitata; quindi sono di una utilità esauribile. Necessarii alla sicurezza degli stati, hanno questi il diritto di impedire in essi l' accesso a quelle navi che la minacciano; e questa esclusione è loro agevole, perchè da tutti i punti possono garentirli, ed anche possono artificialmente chiuderne l'entrata. L'impronta della umana industria si può sopra i medesimi applicare facilmente in modo che sono spesso, modificati, allargati, scavati, manutenuti, ripuliti e governati in tutti i modi. Anzi tal volta sono costruiti del tutto artificialmente in quelle spaggie dove è molto viva l'attività commerciale, e manca un comodo asilo per le navi. Da ciò segue che il diritto di sovranità territoriale è in essi giustificato maggiormente di quanto sui mari territoriali, ed è anche più esteso, perchè i mezzi di possederli e di governarli sono più efficaci è più comprensivi di quanto sui mari territoriali, a segno che in tutte le leggi interne degli stati sono dichiarati proprietà nazionali (1).

Nondimeno questo diritto di proprietà è sempre relativo alla terra che racchiude le acque del porto o della rada ed anche al suolo che le sostiene; ma l'acqua come quella dei mari territoriali è incapace di proprietà permanente, e solo soggiace ad

(1) V. *Cod. civ. ital.*, art. 427.

una sovranità transitoria e limitata sin quando si trova in quel ricinto che la contiene; ma uscendone e confondendosi con quella del mare libero, non trasporta con se la soggezione a cui sottostava, finchè trovavasi nel porto. Ciò è una conseguenza dell'indole di questo elemento, di cui si può vantare il possesso mercè il recipiente nel quale si contiene, ma tolto da questo, ogni proprietà ed ogni sovranità cessa immantinenti. Il marino che percorre l'oceano si appropria l'acqua del mare che vi attinge con un vaso, ma se lo rivolta e la confonde coll' altra acqua, non è possibile più alcuna padronanza, per difetto di segni distintivi fra l' acqua una volta appropriata e l' altra comune a tutti, e per la fisica impossibilità di possedere direttamente questo elemento.

L'uso dei porti, per quanto riguarda la navigazione mercantile, è poi inesauribile, perchè qualunque sia il numero delle navi che in essi mettano l' ancora, semprechè vi sia sufficiente spazio per contenerle, non vi reca alcun danno. Messi i porti in comunicazione con i grandi mari, partecipano limitatamente alla stessa libertà; e sono le stazioni navali dei popoli, nei quali prendono riposo nelle lunghe traversate, ed esercitano gli scambii industriali, manifatturieri e naturali con gli abitanti delle città marittime. Di conseguenza a ragione non pochi pubblicisti in nome della libertà dei mari richiedono che il principio di libera navigazione sia esteso anche ai porti (1), ma come una concessione dello stato che spiega in essi la sua sovranità. Tuttavia a me sembra che ciò sia piuttosto un diritto di tutti i popoli; perchè lo stato in cui è un porto di mare ha un diritto di alta polizia e di sovranità sul medesimo, per quanto la sua sicurezza lo esiga (2), ma non può

(1) V. Il paragrafo XVI di questo capitolo, dove lo stesso argomento è svolto, parlando dei fiumi.

(2) V. Caratheodory, *Le droit international concernant les grands cours d'eau;* Bluntchli, *Droit international codifié*, p. 28, art. 310.

senza ragione plausibile negarsi ad aprirlo alla navigazione innocua; e se il tenesse chiuso, senza alcun ragionevole motivo, io credo che potrebbe essere costretto ad aprirlo, come avvenne della Cina per il porto di Canton.

Da ciò segue che non credo ragionevole il precetto generalmente ammesso che una nazione possa a suo talento dichiarare chiusi o aperti alcuni o tutti i suoi porti; sebbene poi, per mitigare le conseguenze dannose di tal principio, si dica che ove uno stato dichiari aperto o chiuso uno dei suoi porti, deve adottare questa misura verso tutte le nazioni. Se lo stato avesse un dominio esclusivo e completo nei suoi porti, non si potrebbe trovare ragione sufficiente per impedirlo a dir chiuso un porto per talune nazioni solamente, anzichè per tutte. Credo invece che possa chiudersi un porto della nazione che sia esclusivamente destinato alla costruzione o alla dimora del suo naviglio da guerra, come sono ordinariamente gli arsenali, semprechè la sicurezza della marina da guerra nazionale lo esiga, garantendone la chiusura mercè opere manufatte, che ne rendano impraticabile l'accesso; molto più che dove sono gli arsenali da guerra si trovano sempre dei porti dedicati alla libera navigazione cosmopolita.

Come altresì può uno stato respingere l'entrata nei porti nazionali di legni da guerra stranieri, quando potrebbe tornare di minaccia alla sua sicurezza, che è il titolo principale per cui sovraneggia le acque dei suoi porti. Difatti nel 1825 una numerosa squadra si presentò nel porto di Avana, e le autorità spagnuole impedirono dapprima che vi entrasse, temendo un'aggressione; ma avendo poscia ricevuto dal contro-ammiraglio Jurieu de la Gravière che la comandava spiegazioni rassicuranti, permisero che in quel porto asilasse.

Talvolta queste restrizioni alla entrata dei legni da guerra sono precedentemente stabilite mercè trattati, i quali possono vietarne interamente l'ac-

cesso, o sottoporlo a talune condizioni, come il trattato del 14 febbraio 1663 fra la Francia e la Danimarca, nel quale all'articolo 30 si diceva: « I legni da guerra dell'uno dei due re avranno libertà di entrare nei porti, nei fiumi dell'altro, senza esser obbligati a soffrire visita, sotto condizione che non vi facciano lungo soggiorno senza necessità ecc. (1).» Talvolta in simili trattati è stabilito il numero di legni da guerra che possono entrare nei porti degli stati contraenti. Tale fu il trattato del 10 ottobre 1796 fra la Francia e le Due Sicilie che fissava a quattro il numero dei legni da guerra che potevano entrare nei porti siciliani (2). La esecuzione di questo trattato fu reclamata dal re di Napoli nel 1842 contro il vice-ammiraglio Hugon, che giunto in Napoli, dovette dividere in tre divisioni la sua squadra, entrandone una nel porto di Napoli, l'altra in quello di Castellammare, e la terza a Bahia. Gli stati infine hanno diritto di esercitare sulle navi asilate nel porto una giurisdizione sovrana per quanto l'ordine pubblico interno lo reclami. Gli stessi principii sono applicabili ai golfi, alle baie e a tutte le sinuosità che fa la riva indicate sotto differenti denominazioni, semprechè possano essere garantiti dalla portata del cannone.

XVI.

Frai diritti che si vantarono un tempo sul mare tengo parola del così detto diritto di naufragio come una dolorosa rimembranza istorica. In base a questo preteso diritto gli abitanti delle rive si appropria-

(1) Trattati conformi ebbero luogo fra la Francia e l'Olanda nel 24 aprile 1662, art. 21, nel 10 agosto 1678, art. 8, nel 20 settembre 1697, art. 13, nell'11 aprile 1713, art. 12, nel 12 dicembre 1759, art. 10.

(2) Sono trattati simili quello tra la Francia e la Russia dell'11 gennaio 1787, art. 19, che stabilisce il numero di 5 legni, quello tra la Danimarca e le Sicilie del 6 aprile 1448, art. 12, e l'altro tra la Danimarca e Genova del 30 luglio 1789, art. 3, che permettono l'accesso nei porti dei contraenti a non più di tre legni da guerra.

vano le sostanze dei naufraghi, che sfuggiti dall'ira dei flutti, cadevano nella rapacità degli uomini, i quali non solo s'impadronivano dei loro averi, ma altresì talvolta in ischiavitù li traevano come abbandonati da Dio e privi di ogni umana protezione.

Questo costume iniquo si vuole da taluni far rimontare sino ai Romani, ai quali però si attribuisce il merito d'avere emanate parecchie leggi degli imperatori dirette allo scopo di abolirlo (1). Ma questa supposizione è fondata, dice Cauchy (2) sopra un'interpretazione più o meno arbitraria fatta di un rescritto enimmatico di Antonino che accennava alla legge Rodia che oggi è perduta.

Nel medio evo i signori padroni dei feudi e gli stessi principi non esitavano a calcolare fra le loro rendite i lucri tratti dai naufraghi, che dividevano coi loro sudditi; e quando l'ira degli elementi si mostrava clemente verso chi alla loro balía si affidava, coloro che traevano frutto d'un diritto così feroce, supplivano artifiziosamente, mettendosi di accordo coi piloti per far sommergere i bastimenti, o accennando dei segni ingannevoli per provocare i naufragi (3).

Molti cercarono abolire il diritto di naufragio; ma sovratutto si fece sentire la voce della chiesa, la quale nel concilio di Roma (1078), ed in quello laterano (1179) scagliò anatemi contro coloro che lo esercitavano. Parecchi papi e principalmente Callisto II misero ogni opera per impedire questa crudele rapina, ed all'uopo emanarono varie bolle le quali al fine rammollirono il cuore di varii principi sovrani. Difatti i Visigoti di Spagna condannarono severamente tale empio costume, come del pari Teodorico in Italia; e posteriormente Luigi IX in Francia, Edoardo il confessore in Inghilterra. Dal secolo XI

(1) Hautefeuille, *Histoire des origines des progrès et des variations du droit international maritime*, p. 112.

(2) *Le droit maritime international*, t. I, p. 315.

(3) V. Cauchy (loc. cit.) che trascrive varii documenti attestanti questo orribile delitto.

al XV tutti i codici degli stati marittimi stabilirono leggi protettrici dei naufraghi, comminando pene gravi contro coloro che li derubavano. Tuttavia queste misure riuscivano inefficaci, tanto era inveterato nei signori dei feudi l'amore di questo iniquo guadagno, e la loro potenza nello esercitarlo. Per maggiore sventura spesso avveniva che una legge di un sovrano era abolita dal suo successore, come avvenne della ordinanza del 1268 di Luigi IX revocata dal suo figliuolo, e delle leggi di Edoardo il confessore abolite da Enrico I, da Enrico II, da Riccardo I, ristaurando questa atroce rapina.

Quest'uso barbaro danneggiava la navigazione, e gravissimo male recava ai popoli commercianti; i quali non potendo ottenerne la completa abolizione, tentarono preservarsene mercè trattati coi quali si obbligavano a non esercitare tra loro il diritto di naufragio. Il primo trattato di tal natura fu stipulato a proposta dei Veneziani tra la Francia e la repubblica veneta; la quale lo impose a Luigi IX come condizione per accordargli i vascelli che egli chiedeva al Doge per trasportare la sua armata in Oriente. Trattati simili furono poscia conchiusi fra gli altri stati in modo che il diritto di naufragio andò gradatamente restringendosi, sin quando col progredire della civiltà fu poscia praticato da pochissimi popoli. Dopo il trattato di Vestfalia il numero di queste convenzioni internazionali si fece così generale che questo uso barbaro fu quasi abolito, e le sostanze dei naufraghi erano a loro restituite, dovendo solamente essi pagare le spese occorse per salvarle, chiamate *diritto di salvataggio*, che fu sostituito a quello di naufragio, riconosciuto oramai come un reato, e punito in tutti i codici civili del mondo (1).

(1) V. il *Codice della marina mercantile per il regno d'Italia* dagli articoli 120 a 138 che regolano il diritto dei naufraghi ed il salvataggio.

XVII.

I fiumi possono essere posseduti mercè la forza delle armi, sono di una utilità esauribile, perchè l'entrata in essi di legni da guerra può tornare dannosa ai riverani. Internati nel loro territorio, fan parte del medesimo, e sottostanno al diritto di proprietà e di sovranità territoriale degli stati riveraschi. Ma qual'è l'indole e la estensione di questi diritti?

Secondo i Romani i fiumi si componevano di tre parti: 1.° l'acqua corrente, *flumen*, 2.° l'alveo, *alveus*, 3.° le sponde, *ripæ*. Il *flumen*, considerato come acqua corrente, *acqua profluens*, era comune a tutti gli uomini, senza appartenere ad alcuno, come l'aria, il mare (1); perlochè chiunque potea usarne e navigarvi: *aqua profluens res nullius juris gentium; itaque navem ad eas applicare cuilibet liberum est, sicut per ipsum flumen navigare* (2). Essendo l'acqua corrente *res nullius*, anche quella che scorreva nei canali scavati dalla mano dell'uomo dovea avere lo stesso destino. *Si fossa manufacta sit, per quam fluit publicum flumen, nihilominus publica fit, et ideo si quid ibi fiat, in flumine publico factum videatur* (3).

L'alveo era proprietà del popolo romano, ancor quando in origine fosse stato proprietà privata, e poscia un fiume vi avesse formato il suo letto. « *Ille etiam alveus, quem sibi flumen fecit, etsi privatus ante fuit, incipit tamen esse publicus, quia impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus* (4).

Le rive erano anche del popolo romano: *Flumina publica quæ fluunt ripequæ eorum publicæ sunt* (5): ma l'uso era comune a tutti gli uomini. *Riparum quoque*

(1) D., *De rerum divisione*, L. 2, § 1.
(2) *Ibidem*, § 4.
(3) *De fluminibus*, L. I, § 8.
(4) *Ne quid* in *flum. publ.*, L. 1, § 7.
(5) D. *De fluminibus*, L. 3.

usum publicus est juris gentium sicut ipsius fluminis: itaque navem ad eas applicare, funus arboribus ibi natis rilegare, onus aliquod in his reponere cuilibet liberum est sicut per ipsum flumen navigare (1).

I proprietarii riverani in compenso dei danni che risentivano dell'uso comune delle rive, si appropriavano le accessioni e le isole che potevano formarsi nel fiume, e potevano usare dell'acqua per la irrigazione, chiedendone preventivo permesso al pretore, che l'accordava sotto condizione che non fosse minorato sensibilmente il volume delle acque, o disturbato l'uso pubblico del fiume.

La proprietà del fiume considerata collettivamente apparteneva al popolo romano, *Flumen autem omnia publica sunt* (2). La parola *publica* è presa nel senso di pertinente al popolo romano (3); ma l'uso, poichè l'*aqua profluens* era *res nullius*, era comune a tutti gli uomini: *ideoque jus piscandi omnibus comune est in fluminibus;* e lo stato vi esercitava un diritto di alta polizia per regolare e garantire questo uso (4), fissando all'uopo talune leggi particolari che tralascio di esporre.

Nell'età di mezzo il principio del diritto romano fu spesso contrastato dalla teoria opposta, che attribuiva ad ogni stato la proprietà esclusiva della parte di fiume che possedeva; ed i principi esigevano a titolo di regalia alcune tasse sul transito, sulla fermata e sullo approdo dei legni nel corso d'acqua fluviale.

Il codice Napoleone (5), quello delle Due Sicilie (6) e

(1) D. *De rerum divisione*, L. 5.

(2) *Istituzioni di Giustiniano*, tit. I, § 2.

(3) *Sola enim ea publica sunt, quæ populi romani sunt. De fluminibus*, L. 3.

(4) V. nel Digesto tutto il titolo *Ne quid in flumine ripæve ejus*, ec. l. XLIII, tit. 13, ed i tit. 14 e 15 *Ut in flumine publico navigare liceat*, e *De ripa munienda*.

(5) Art. 538, 540.

(6) Art. 863, 465.

quello italiano (1) attribuiscono allo stato la proprietà dei fiumi, e ne dichiarano pubblico l'uso; ma non perciò vi compresero l'acqua corrente, perchè, come dice Demolombe, « questa considerata nel suo volume continuo, nel suo corpo sempre lo stesso, quantunque incessantemente rinnovato per la perpetua mobilità della corrente, *aqua profluens*, a differenza dell'acqua di una cisterna, di uno stagno, scappa ad ogni occupazione esclusiva; e come elemento liquido e nel suo volume continuo non appartiene ad alcuno; non è una dipendenza dei fondi coi quali limita o nei quali traversa; tutto al più è un accessorio momentaneo e fuggitivo che per la sua perpetua mobilità *scappa ad ogni esclusiva appropriazione* (2). Ai proprietarii vicini all'acqua corrente, soggiunge Coquille, spetta solo il diritto di usarne in modo che non impediscano il diritto degli altri (3). » Grozio aveva già detto che un fiume appartiene in proprietà al popolo nel cui territorio scorre, ma considerato come acqua corrente resta comune a tutti gli uomini.

La generalità dei pubblicisti hanno ammesso la libertà di navigazione nei fiumi come uso innocente, cioè come un vantaggio che è lecito trarre dai fiumi degli stati stranieri, semprechè non rechi alcuna perdita o danno agli stati proprietarii, e ne consentano l'uso; di guisachè la navigazione nei fiumi stranieri è un diritto imperfetto (4), cioè che ha bisogno dell'altrui consenso per perfezionarsi; quindi non è diritto. Conseguenza necessaria da questo principio è quella tratta da Kluber che « ogni nazione sarebbe autorizzata a chiudere l'entrata nel suo territorio tanto per terra, quanto per acqua; e non potrebbe essere accusata nemmeno d'ingiustizia se proibisse il passaggio di navi straniere nei suoi

(1) Art. 427.
(2) *Cours de cod. civil*, t. I, p. 128, t. II, p. 180.
(3) Loc. cit., t. II, p. 59.
(4) V. Chambrier d'Oleires, note a Vattel, t. II, p. 114; Wheaton, *Elementi di diritto internazionale*, t. I, p. 180 e 181, § 12.

fiumi e nei suoi canali, e potrebbe escludernele, ancorquando quest' uso non potesse nuocerle in alcun modo (1). » Nè il dichiarare contraria all'equità simil condotta, come fa Martens (2), distrugge tale illazione, perchè oltre la legge giuridica non ce ne può essere altra esternamente obbligatoria.

Nondimeno Bluntchli osserva: « Riconoscendo interamente che i porti, i laghi, i fiumi e le riviere navigab li fanno parte del territorio di uno stato particolare, non bisogna dimenticare il loro rapporto naturale con l'alto mare. Sarà mestieri restringere in avvenire la sovranità esclusiva degli stati, e modificarla tenendo conto delle relazioni internazionali. E del mare libero che navigli delle differenti nazioni entrano nei porti, o rimontano nei fiumi, la libertà delle relazioni internazionali, sarebbe ristretta ed il diritto che hanno tutti i popoli di fare uso delle acque pubbliche resterebbe annientato, se si ammettesse che uno stato possa a volontà chiudere i suoi porti o i suoi fiumi alle navi straniere. Qualora un fiume traversa il territorio di varii stati per scaricarsi nel mare, uno di questi stati, se non si restringesse la sua sovranità, potrebbe chiudere l'accesso al mare degli altri stati, e privarli altresì in ogni commercio marittimo; sarebbe tolto perciò ai porti ed ai fiumi il loro carattere, ed impedito di realizzare il loro scopo, che consiste nel congiungere i popoli (3). »

Cionulladimeno io credo che per sfuggire alla inevitabile illazione tratta dal Kluber, è mestieri ben definire in che consista il diritto di sovranità che gli stati esercitano sui fiumi, qual'è la sua indole ed estensione; e dopo questo esame si può trovare la ragione fondamentale che giustifichi l'uso comune dei fiumi per tutti i popoli. E di vero, tornando alle pure sorgenti del diritto romano, può

(1) *Droit des gens*, § 135, p. 102.
(2) *Droit des gens*, t. I, § 84, p. 221.
(3) *Droit international codifié*, p. 28.

dirsi che ogni stato ha la proprietà del fiume in quanto all'alveo, ma l'acqua corrente, *aqua profluens*, non gli appartiene; quindi tutti i popoli hanno diritto di usarne. Allo stato riverano resta solamente un diritto di alta polizia per regolare l'uso dell'acqua in modo che non torni nocivo e minaccioso alla sua esistenza, perchè ogni nazione ha diritto di rimuovere tutti i pericoli da cui sia minacciata, avendone per altro i mezzi, mercè le armi collocate sulla riva, da cui può mantenere illesa la sua indipendenza.

D' altronde il possesso della riva, che è l' argomento addotto per esercitare una sovranità piena nel fiume, oltrechè non sempre giova, perchè non tutti i fiumi sono abbastanza stretti per essere traversati nello intero dai proiettili lanciati dalle sponde (1), non implica quello della corrente del fiume. « La mobilità di questo elemento, dice Proudhon, non permette di collocare nel demanio della proprietà esclusiva una corrente d'acqua, che sfugge invincibilmente alla mano che la stringe; e nell' ordine naturale delle cose la potenza d' un fiume è indomabile da qualunque forza umana, e da se stesso si mette fuori la sfera del dominio di proprietà (2). »

Essendo l'acqua corrente proprietà comune a tutti gli uomini, la navigazione lungo i fiumi deve naturalmente essere dichiarata libera come quella del mare, perchè al pari di questo elemento è dessa necessaria alla facile comunicazione dei varii popoli. Villeneuve (3) per farla meglio servire a questo scopo, propose la riunione dei grandi fiumi per mezzo di canali che li avessero messi in comunicazione, in modo da coprire la superficie della terra da una rete di vie fluviali.

(1) Il Rio Paraguay presenta alle lagune di Jaragés una larghezza di trenta leghe, su cento di lunghezza, e sembra veramente un mare, e se ne potrebbero portare altri esempii. V. Caratheodory, *Droit international concernant les grands cours d'eaux*, p. 28. V. pure Martens, op. cit., t. I, p. 144, n. 41.

(2) V. Championnière, *De la propriété des eaux courentes*, p. 11.

(3) V. Caratheodory, op. cit., p. 24.

Nessuno può appropriarsi esclusivamente il diritt di navigare sui grandi corsi d'acqua; perchè la pro prietà e la sovranità può solo esercitarsi sopra l cose di una utilità esauribile; e per quanto quest utilità è esauribile. Ora la forza motrice della corrent fluviale non si indebolisce, qualunque sia il numer dei legni che la traversano; essi non la schiacciano nè la consumano, si rinnova sempre ed instancabil mente, quasi per dimostrare che sfugge a qualunqu dominio. Tutti i popoli possono usarne senza danneg giarsi scambievolmente, anzi gran beneficio ne rica vano, incluso lo stato riverano, che messo in comunica zione con le altre nazioni, trova uno sbocco attivo permanente delle sue manifatture e delle sue der rate, e ne riceve in iscambio le estere produzioni, ch servono al soddisfacimento dei suoi bisogni. Segue d ciò che egli non può mai avere il diritto di monopoliz zare le forze attive della natura, spinto da sordida e inconsulta avarizia. Quindi il diritto delle genti a ra gione reclama che il principio di libertà di naviga zione proclamato pei mari, per quanto non riesc pericoloso alla sicurezza e all'ordine pubblico interno dei popoli riveraschi, sia esteso anche ai grand corsi d'acqua; e così la grande idea del pubblicist olandese avrà piena attuazione, e maggiormente fra gli uomini sparsi sulla superficie del globo s stringeranno i vincoli d'interesse e di amistà, donde il bene cosmopolita deriva.

Nè questo diritto alla libera navigazione può essere riguardato come una servitù sul fondo altrui; perchè è un limite naturale e razionale al diritto di sovranità, che ogni stato può e deve esercitare sulle acque che bagnano il suo territorio, in quantochè il suo imperio in esse si fonda sul bisogno di sicurezza del suo territorio continentale, e per conseguenza questo imperio cessa in tutti i casi in cui la sicurezza del suo territorio non è minacciata.

Nondimeno Chambrier d'Oleires (1) osserva che

(1) Loc. cit.

l'uso innocente delle acque territoriali di uno stato, dovendo essere giudicato e riconosciuto dallo stato medesimo, non è mai un diritto perfetto, perchè dipende sempre dalla sua volontà, che quando non vuol permetterlo, può dirlo nocivo alla sua sicurezza, e nessuno potrebbe imporlo. Nondimeno ciò significa tutto al più che il diritto perfetto all'uso innocente delle acque degli stati stranieri è certo, e mancano solamente i mezzi necessarii per attuarlo ed eseguirlo. Ma i diritti hanno un'esistenza obbiettiva, indipendente dalla volontà delle persone giuridiche: se si ammettesse la idea opposta, tutto l'edificio giuridico resterebbe demolito, per dare solamente imperio allo arbitrio dei forti, perlochè fra le nazioni non si potrebbe più ragionare di diritti e di doveri, che sempre dalla volontà degli stati dipenderebbe il negarli o lo ammetterli. I diritti non sono umana creazione, nè l'uomo può trarli dal nulla o distruggerli; hanno esistenza obbiettiva, e se talvolta sono violati dalla prepotenza dei forti, sono poi nella più parte eseguiti. Giudice della loro esistenza non è solamente lo stato che deve eseguirli o subirli; ma la pubblica opinione dei popoli, che ne fa risaltare la evidenza, e ne impone anche ai nolenti la esecuzione. Difatti la libertà dei fiumi che traversano varii stati fu riconosciuta e consacrata dal congresso viennese del 1815 e da quello di Parigi del 1856, e non dalla volontà esclusiva di ogni singolo stato nel territorio del quale scorrevano. La giustizia internazionale per altro, malgrado sia spesso sopraffatta dai potenti, possiede sempre una forza arcana ed irresistibile, la quale invade la coscienza dei popoli, e a lungo andare soggioga tutti gli ostacoli che l'ignoranza o la nimistà hanno potuto opporre. Infine talune verità, se possono essere contrastate sin quando non hanno avuto completa dimostrazione, riesce impossibile il negarle ulteriormente, quando rese evidenti col tempo, sono per logica necessità imposte alle nazioni; le quali per altro non possono avere che un transitorio e malinteso tornaconto ad oppugnarle; ed hanno

invece interesse permanente e vero a riconoscerle perchè sta in esse inclusa la consecuzione del loro scopo ed il loro benessere.

Difatti il consiglio esecutivo della repubblica francese con decreto del 16 novembre 1792 spontaneamente dichiarò la libertà di navigazione della Schelda e della Mosa, perchè « gli ostacoli, egli diceva, quali sinora hanno sofferto la navigazione ed il commercio in questi fiumi sono direttamente contrarii ai principii fondamentali del diritto naturale che tutti i Francesi han giurato di mantenere (1). »

Gli stessi principii di libertà di navigazione furono riconosciuti dalla Francia nel trattato del 16 maggio 1795 con la repubblica batava ed in quello di Campo Formio con l'Austria relativamente ai fiumi che bagnavano il territorio dei contraenti. Col trattato di Tilsit del 7 luglio 1810 fu dichiarata la libera navigazione della Vistola; la convenzione d'Elbingin stabilì lo stesso principio per la Netze, la Warthe, l'Oder, la Sprea, l'Havel e l'Elba; la Russia e la Svezia col trattato fra loro conchiuso nel 20 novembre 1810 dichiararono la libertà dei fiumi esistenti nel loro territorio.

Ma il principio di libera navigazione fluviale stabilito in tali trattati era limitato ai soli stati contraenti, e solo per quei fiumi che traversavano o lambivano il loro territoro; ne restavano perciò esclusi le altre nazioni. Fu con la pace di Parigi del 1814 conchiusa fra le cinque grandi potenze europee che si riconobbe la libertà di navigazione per tutti i popoli relativamente al Reno, promettendo « che nel futuro congresso, allo scopo di facilitare le comunicazioni trai popoli e di renderli meno stranieri gli uni agli altri, la disposizione anzidetta fosse estesa a tutti gli altri fiumi che nel loro corso navigabile separano e traversano differenti stati (2). »

(1) V. *Le moniteur universel*, 1792, N. 327, p. 1387, 1388 che riporta per intero questo prezioso documento.

(2) Art. 8 del trattato di Parigi del 1814.

E difatti nel congresso di Vienna a proposta di uglielmo de Humboldt le potenze firmatarie del attato del 1815 stabilirono che « la navigazione in tto il corso dei fiumi comuni a parecchi stati sarà enamente libera, e non potrà, sotto il riguardo del mmercio, essere interdetta a chicchessia (1); » e rono fatti regolamenti speciali per il Reno, il Neker, Mosa e l'Escaut. Simili regolamenti furono stabiliti per l'Elba col trattato di Dresda del 21 dicem-e 1821. Quanto al Danubio gli articoli del con-esso di Vienna non gli erano stati applicati, perchè Porta era esclusa dal concerto europeo; ma es-ndovi entrata col trattato di Parigi del 1856, fu al-rt. 15 di questa convenzione dichiarata la libertà navigazione di questo fiume.

Ed oggi gli stati si agitano e stipulano nuove con-nzioni per la libertà di altri fiumi, tendono anche far scomparire la percezione di taluni diritti che ano stabiliti in favore degli stati riverani, come vide per la soppressione del diritto di pedaggio e la Danimarca esigeva sugli stretti del Sund e i Belts; si stabiliscono accordi internazionali (2) gli stati per la costruzione di ponti sopra i fiumi per la formazione di canali che uniscano due mi (3).

In America la quistione della libertà della navi-zione dei grandi fiumi ha avuto i risultati simili quelli dell'Europa. Difatti gli stati europei pre-ndevano tale libertà nella Plata; ma vi si oppose il ttatore Rosas; però la publica opinione scientifica

1) Non consentendo l'indole di questo libro uno svolgimento particola-ggiato della storia della libertà di navigazione fluviale, rimetto il lettore asacco Lamberto Kramer, *Disputatio historica juris gentium, conti-ns historiam novarum legum de fluminum communium navigatione*; a ratheodery, *Du droit international concernant les grands cours d'eaux*; Pierantoni, *I fiumi e la convenzione internazionale di Mannheim.*

2) Come quello del 3 aprile 1860 tra Francia e riveraschi del Reno per erezione di un ponte fisso presso Majenza.

3) Tale fu la convenzione stipulata tra la Francia e la Prussia nel 1861, lla quale fu stabilito doversi costruire un canale navigabile che congiun-sse il Reno col canale della Marna alla Serre.

gli si manifestò contraria; perlochè dopo la sua ca duta fu dichiarata la libera navigazione fluvial argentina. Nel Brasile la stessa contesa si levò re lativamente al fiume delle Amazzoni, e fu sciolta i omaggio del principio di libertà. Nella Confederazion Granadina il congresso della repubblica dichiarò ne 1848 la libera navigazione di tutti i fiumi intern per tutte le navi del mondo, senza percepire alcu diritto, nè alcuna imposta. Nella Repubblica di Ve nezuela tutti i suoi eminenti pubblicisti sono parti giani della libertà di navigazione (1).

Il trattato del 1815 sebbene allo art.° 109 abbi proclamato la libera navigazione fluviale, pure l stabilì per quei fiumi che traversano il territori di più nazioni, e tacque relativamente a quelli ch scorrono in unico territorio; pure io credo che ta principio doveva essere proclamato per tutti i fium navigabili, che si trovassero in comunicazione co mare libero; perchè, volendo ammettere una ecce zione per quelli appartenenti ad unico stato, per i motivo che traversano il solo suo territorio, ragion esige che, per quei fiumi che scorrono in varii stati la navigazione dovea essere resa comune ai sol riverani, escludendone gli altri popoli per esse privi di ogni titolo ad usarne. Cionondimeno fu stabilito che questi possono traversarli in virtù del diritto di libera navigazione sui grandi mari, che si estende ai fiumi coi quali trovansi in comunicazione; ma questo principio è del pari applicabile ai fiumi che bagnano un solo stato; perchè la natura delle vie fluviali non cangia per l'indole di coloro che abitano sulle rive. Dippiù se un fiume bagna varii stati, i quali poscia si congiungono in uno, come avvenne del Po in Italia, che per lo innanzi traversav pei varii stati italiani, i quali in seguito alle annessioni formarono unica nazione, e del Missisipì, che tut di pertinenza degli Stati Uniti divenne a causa d acquisti territoriali fatti da questa nazione, si dir

(1) V. P..P. Fodéré, note a Vattel, t. II, p. 118 e 119.

che la libertà di navigazione che esisteva in tali fiumi sia cessata, ed invece nasca in quelli nei quali il caso inverso avviene.

No certamente, perchè non soddisfa l'idea che un fiume che in origine traversava varii stati, e quindi era libero, cessa di esserlo col congiungersi di questi in uno, perchè in questo tutti i diritti e doveri scambievoli si confondono; quasichè la libertà di navigazione fosse riconosciuta pei soli riverani. La libertà era stabilita anche per gli altri stati che restarono stranieri a quelli che si fusero in unica nazione; e contro questi non può opporsi ragione plausibile per dirsi cessato in loro il diritto di navigazione, che risulta dai trattati da loro consentiti, e come condizione integrale dei medesimi.

Ciò posto, prendendo le mosse dal principio che l'acqua corrente è incapace di possesso, che la sua utilità, considerata come forza motrice, è inesauribile, che l'uso di questo elemento è necessario alla facile e completa comunicazione di tutti i popoli, che volerlo restringere ad un solo stato è un monopolio illecito delle forze della natura da Dio create per tutti i popoli, sorge come conseguenza ineluttabile e certa il diritto di libera navigazione in tutti i fiumi e canali navigabili, salvo le opportune prescrizioni e restrizioni, che la sicurezza e tranquillità dei riverani potrebbe esigere.

XVIII.

Nonpertanto le nazioni che sono nel loro territorio traversate da un fiume, allo scopo di mantenere illesa la loro esistenza, e di prevenire o respingere qualunque aggressione, sia al loro territorio, sia alla loro finanza, hanno il diritto di esercitare una sorveglianza speciale sul fiume, e sulle navi che lo traversano, non perchè abbiano alcun diritto di proprietà sull'acqua corrente, ma per quello che godono sul loro territorio, che loro impone di estendere gli atti della loro sovranità sull'*aqua fluens*, e

per quanto la loro sicurezza e i loro diritti sul proprio territorio impongano. Di conseguenza possono impedire l'accesso di navi da guerra, quando con intenzioni aggressive s'inoltrano nel fiume o canale a loro vicini, e sorprendere altresì quei legni che navigano con lo scopo di esercitare il contrabbando. E poichè i reati che si consumano nelle acque fluviali esercitano o possono esercitare un'influenza nei paesi collocati sulle sponde, giustizia e sicurezza esige, che siano devoluti alla giurisdizione dello stato riverano, e dalle sue autorità giudiziarie giudicate e punite.

Questo diritto di sovranità e di giurisdizione così limitato appartiene ad un solo stato, se il fiume traversa il solo suo territorio; ma se invece scorre al confine di due stati, la loro sicurezza esige che tale sovranità sia attribuita ad entrambi; e poichè questa sovranità parte dalle rive opposte, e s'incontra nel centro del fiume, si suppone ivi tracciata una linea che separa le due sovranità detta *talwegh* o *filone*.

Però la navigazione anche per le navi da guerra dei riverani dev'essere completamente libera per entrambi gli stati limitrofi, perchè sarebbe impossibile ed inutile costringerle a traversare una parte del fiume anzichè un'altra.

Per quanto riguarda le opere idrauliche, è mestieri che ognuno le costruisca nella propria riva. La competenza relativamente alla cognizione dei reati ed alle contese civili cangia secondo la riva vicino la quale avvengono. Il diritto di alluvione, cioè le unioni e gli incrementi di terra che si formano successivamente ed impercettibilmente nel territorio posto lungo un fiume, cede in favore dello stato nella cui riva si forma l'alluvione, perchè, essendo proprietario e sovrano del terreno limitante col fiume, fa sue le accessioni. Questo principio si trova anche consacrato nei rapporti privati (1).

(1) V. *Cod. civ. it.*, art. 435.

Il terreno abbandonato insensibilmente dall'acqua corrente appartiene allo stato verso cui avviene lo scuoprimento, senza che possa l'altro stato su cui si inoltra il fiume pretendere alcun compenso per il terreno perduto, essendo ciò un fenomeno naturale ed aleatorio (1); ed il fiume resta sempre come limite frai due stati, lasciando la linea del talwegh sempre nel centro di esso. Se poi un fiume per istantanea forza stacca una parte considerevole e riconoscibile del territorio di uno stato contiguo al suo corso e la trasporta verso l'opposta riva, aggiungendola al territorio dello stato vicino, questo ne acquista la sovranità per diritto di accessione, attesochè non potrebbe mai ammettersi che egli riconosca l'esistenza di un sovrano straniero in una frazione di terra congiunta al suo territorio, il che, oltre il separarlo dal fiume, attenterebbe alla sua sicurezza. Nulladimeno la proprietà di tal terra riconoscibile resterebbe sempre al proprietario straniero contro il quale non si potrebbe opporre alcun motivo di ordine pubblico (2).

Se però l'acqua corrente abbandona il letto per il quale corre, e se ne forma un altro nel territorio di uno dei due stati o di un terzo, l'alveo resta sempre come confine dei due stati, e passa in proprietà dei medesimi, metà per cadauno secondo la linea del filone, senzachè lo stato nel cui territorio il fiume si è formato il nuovo letto, possa pretendere alcun compenso, essendo ciò un fenomeno naturale, il quale anzichè danneggiare migliora la condizione del territorio che occupa, ed anche per la ragione che non si può togliere allo stato vicino la metà dell'alveo del fiume abbandonato che serve di frontiera al medesimo. Però lo stato nel cui territorio è entrata l'acqua corrente acquista per intero la sovranità sul fiume che ivi si è formato, per la ragione che le acque correnti per se stesse sono incapaci di

(1) V. art. 436.
(2) V. Bluntchli, *Droit international codifié*, p. 172.

sovranità, e la subiscono per la influenza che esercita sulle medesime il territorio che bagnano; ma se cessano di bagnarlo, cessa la sovranità che su di esse esercitava il primo stato, ed incomincia quella dell'altro di cui traversano il territorio. Così parimenti, se un fiume che traversa per uno stato poscia si forma un nuovo letto in un altro, il primo perde per intero la sovranità sull'acqua corrente che scorreva nel suo territorio, restandogli la proprietà dell'alveo abbandonato; e l'altro nel cui terreno il fiume si è formato il nuovo letto acquista la sovranità dell'acqua che ivi scorre.

Beninteso però che sono da rispettarsi i cangiamenti fatti dai fiumi naturalmente, senza che uno stato possa far delle opere dirette a distornare in tutto o in parte il corso dell'acqua fluviale, o a diminuirne sensibilmente il volume, in guisa da renderla incapace all'uso cui per lo innanzi era destinata, come p. e., da navigabile che era, renderla non navigabile.

Relativamente ai fiumi che scorrono successivamente nel territorio di varii stati ognuno di essi vi esercita una sovranità limitata, per quanto la loro sicurezza e tranquilità lo richiedano, e su quella parte di fiume che traversa il loro territorio, lasciando libera a tutti i popoli la navigazione.

XIX.

Gli stessi principii sono applicabili ai laghi; ma poichè non sono essi in comunicazione col mare, e l'acqua che contengono non è corrente, ma stabile in un vasto recipiente che è posseduto dallo stato, e di conseguenza può un popolo goderlo e sovraneggiarlo come fa del territorio terrestre, non partecipano alla libertà dei fiumi, d'altronde impossibile fisicamente ad essere esercitata. Sono invece proprietà dello stato o degli stati nei quali si ritrovano e soggiaccionò al loro imperio sovrano.

Se però le acque di un lago invadono per allu-

vione insensibilmente una parte del territorio vicino, e ne scuoprono un' altra del paese opposto, questo per diritto di alluvione acquista tale accessione, e l'altro invece perde il terreno occupato senza alcun compenso. Ma questa occupazione deve essere permanente e non transitoria, altrimenti, dice Vattel (1), anche una città che si trovasse momentaneamente invasa dalle acque di un lago, potrebbe dirsi che divenga proprietà dello stato limitrofo, dato che questo fosse proprietario per titoli particolari del lago intero. Si parla poi di occupazione insensibile ed irriconoscibile; ma se il lago forma un canale nel territorio vicino, al quale succede una vallata che si riempie di acqua, non può dirsi che questo nuovo lago sia un accessorio del primo, e di conseguenza appartenga al medesimo proprietario; perchè l'occupazione è stata tutta ad un tratto, e sensibilissima, e i luoghi occupati sono riconoscibili facilmente. In tal caso non è il terreno accessorio del lago: sono invece le acque del lago il vero accessorio del terreno occupato.

Se le acque del lago scompariscono, il letto da loro scoperto è ben naturale che resti al proprietario ed al sovrano del luogo.

Essendo i laghi proprietà degli stati riverani, questi vi esercitano una sovranità completa, come nel territorio continentale.

XX.

Le isole che esistono o si formano in alto mare soggiacciono alla sovranità di coloro che l'occupano come qualunque terra libera; ma ben diverso è il caso di quelle che esistono o si formano nei mari soggetti alla sovranità degli stati. Per essere questa sovranità efficace, bisogna che si estenda virtualmente sulle isole vicine. Ciò anche allo scopo di

(1) *Le droit des gens*, t. I, p. 568.

mantenere illesa la sicurezza degli stati, che sarebbe compromessa, ove in prossimità del loro territorio stanziasse una straniera sovranità (1).

A più forte ragione lo stesso principio si estende alle isole che si formano nei laghi e nei fiumi che sottostanno all'imperio del sovrano dei medesimi. Ed ove si tratti di fiumi che servono di confine a due stati, e quindi pertinenti ad entrambi, metà per uno secondo la linea mediana, l'isola appartiene allo stato nella cui parte del fiume si è formata; e se si estende anche nella parte del fiume pertinente all'altro stato, sarà soggetta alla sovranità di entrambi, divisa secondo il sito in cui cade la linea mediana.

XXI.

Il territorio di uno stato si estende sin dove è avvenuta la sua occupazione, e regge la sua sovranità; quindi i suoi limiti sono dove finisce il suo territorio e comincia quello delle altre nazioni o il mare libero.

I confini degli stati sono fisici o convenzionali: sono della prima specie i monti, i mari, i deserti, le foreste, le valli, i laghi, i fiumi e simili: della seconda quelli che derivano dai trattati o da un possesso immemorabile e non contrastato; e sono talvolta contrassegnati da opere artificiali che stabiliscono con precisione la linea divisoria fra due territori.

Per coloro che fondano le nazionalità sulla fisica divisione dei territorii, i confini della prima categoria sono riguardati come i limiti naturali e razionali degli stati, ma, avendo altrove dimostrato esser nazione quel popolo che ha la coscienza di nazionalità generata dal concorso simultaneo e talvolta parziale

(1) V. in questo senso Einnecio, *Elementa juris naturali et gentium*, § 253; Ondes, *Memorie economiche e legislative*, p. 227; Bluntchli, *Droit international codifié*, p. 172, art. 172.

dell'elemento etnografico, geografico, filologico e storico, tanto i limiti fisici che quelli convenzionali o da lungo tempo posseduti, semprechè il popolo fra loro stabilito abbia la coscienza di nazionalità, possono essere i confini razionali fra gli stati, e perciò naturali, perchè ciò che è secondo ragione, è anche secondo natura. Al certo i monti e i mari e i grandi deserti influiscono grandemente a determinare la coscienza di nazionalità, in quantochè fecondano il sentimento di separazione frai popoli che abitano sotto le pendici opposte dei monti, o presso le rive lambite da lato distinto dal mare; ma questa separazione è ragionevole e naturale, non perchè imposta dalla geografia, ma per il sentimento di dissimile nazionalità, che sorge nei cennati popoli che è il solo indice delle nazionalità.

In quanto agli altri elementi fisici hanno un'influenza meno efficace, e taluni transitorio, come le foreste, che possono essere disboscate, e addette a miglior cultura. I fiumi poi, anzichè essere ragione di separazione frai popoli, massime con l'incremento dell'attuale civiltà, li spingono piuttosto ad unirsi, perchè sono vere arterie di comunicazione fra gli stati. E poichè la migliore giacitura delle genti è nei grandi piani, dove ordinariamente scorrono fiumi, sulle loro rive si sono fondate grandi città; di guisachè i fiumi non solo riescono incapaci a separare le nazionalità, ma invece influiscono ad unificare gli abitanti delle loro rive ed a formarne unica città, che spesso è la capitale dello stato (1) in cui traversano.

(1) V. in questo senso Heffter, *Le droit international d'Europe*, p. 126; Pierantoni, *I fiumi e la convenzione internazionale di Mannheim*. Difatti Torino è traversato dal Po e dalla Dora, Firenze dall'Arno, Roma dal Tevere, Parigi dalla Senna, Londra dal Tamigi, Vienna dal Danubio, Berlino dalla Sprea, Mosca dal Moskowa, Pietroburgo dalla Neva, Varsavia dalla Vistola, Siviglia dal Guadalquivir, Lisbona dal Tago, Anversa e Gand dalla Schela, Tebe, Menfi e Cairo dal Nilo, Alessandria dal Delta, Ninive e Bagdad dal Tigri, Calcutta dal Gange, Babilonia dall'Eufrate, Nuova Orleans dalla Mississipì, Quebec dal San Lorenzo e così varie altre città.

XXII.

La più parte degli scrittori di diritto internazionale, prendendo le mosse dell'errore di equiparare gli stati alle proprietà private, hanno voluto ai medesimi applicare la teoria delle servitù prediali, distinguendole in servitù naturali e convenzionali, secondochè derivano dalla situazione dei luoghi o dai trattati o dall'uso. Nulladimeno è da notarsi che le servitù della prima specie non contengono soggezione del territorio serviente verso quello dominante, ma derivano dalla maniera di essere dei territorii, e sono limitazioni naturali della proprietà, chiamate erroneamente servitù nel diritto privato interno, nè diversamente è a pensare in quello pubblico esterno.

« La divisione delle servitù, dice Demolombe, in 1.° servitù derivate dalla situazione dei luoghi, 2.° servitù imposte dalla legge, e 3.° servitù convenzionali, è stata criticata con ragione. Si è fatto osservare che il primo ed il secondo caso costituiscono la regola generale e la condizione normale della proprietà, e che è un errore mettere fra le servitù la soggezione dei fondi inferiori a ricevere le acque che derivano dai fondi superiori, senza che la mano dell'uomo vi abbia influito. Per conseguenza non vi sono altre servitù che quelle convenzionali solamente (1). »

Ma le servitù convenzionali, se possono esistere nei rapporti privati relativamente ai latifondi, sono inammissibili fra gli stati per quanto riguarda i popoli. La sola definizione di queste servitù basta, a mia maniera di vedere, per escluderle. « Si dà, dice Bluntchli, il nome di servitù internazionali ad ogni restrizione convenzionale e perpetua portata alla sovranità territoriale di uno stato in favore di un

(1) Op. cit., art. 640; V. pure Marcadé, *Explication teorique et pratique du code Napoléon;* Charatheodery, op. cit., p. 38.

altro stato, o eccezionalmente in favore di una corporazione o di una famiglia messe sotto la protezione speciale del diritto internazionale (1). »

« Le servitù internazionali, egli prosegue, hanno per effetto di restringere la sovranità piena ed intera di uno stato, sia impedendolo di agire liberamente in una determinata direzione, sia obbligandolo a tollerare che uno stato straniero faccia nel suo territorio taluni atti, che senza l'esistenza della servitù egli avrebbe il diritto d'interdire (2). »

Ma, avendo io più volte dimostrato che la sovranità nazionale in genere e quella territoriale in ispecie non è alienabile, nè in tutto nè in parte, e mirando la servitù a restringerla, cioè ad attribuirne una parte ad uno stato o ad una famiglia straniera, sorge come necessaria conseguenza che fra gli stati non ci possono essere servitù convenzionali che sminuiscano la loro sovranità. Le servitù frai privati possono sussistere, perchè si riferiscono agl'immobili, che sono obbietti di diritto; ma fra gli stati non sono possibili, perchè sono soggetti di diritto.

XXIII.

I popoli spiegano la loro attività non solo in terra, ma altresì in mare; quindi nascono fra loro relazioni giuridiche che sottostanno a leggi corrispondenti.

La nave, che è il solo mezzo possibile per traversare questo elemento, è generalmente considerata come parte staccata dal territorio della sua nazione, e per conseguenza, entrando nelle acque soggette alle sovranità straniere, vive nello stato di *estraterritorialità*.

Lampredi (3), Azuni (4), Schmalz (5), Pinheiro Fer-

(1) Art. 353.
(2) Art. 355.
(3) *Del commercio dei neutri in tempo di guerra*, part. I, § 10, p. 140.
(4) *Diritto marittimo dell'Europa*, cap. 3, art. 7, § 2.
(5) *Droit des gens européennes*, lib. 8, cap. 2, p. 284.

reira (1) ed altri riguardano questa espressione come metaforica, e piuttosto come una finzione, perchè in realtà credono che una barca per la sua mobilità non possa qual territorio essere riguardata; nè si possano applicarle tutte le leggi che concernono territorii, senza cadere in gravi contraddizioni. T. Ortolan (2) pensa che il principio della territorialità delle navi debba essere interpretato nel senso che pei fatti in esse avvenuti bisognerebbe comportarsi come se si fossero verificati nel territorio della patria di esse; e la parola impiegata per esprimere questa idea, benchè metaforica, l'annunzia in maniera viva, breve, pittoresca, capace di essere compresa da tutti, uomini del volgo o della scienza, marinai o ufficiali, attacca alla nave la stessa idea del suolo della patria, confonde ed identifica l'un con l' altra, radica nel cuore del marino il sentimento istintivo che la nave è il paese; e se questa locuzione non fosse in uso, bisognerebbe inventarla.

Hubner (3) e Reyneval (4) insieme alla più parte dei navigatori e pubblicisti hanno proclamato il principio della territorialità della nave, e Hautefeuille (5) ne ha fatto una splendida dimostrazione. E di vero è territorio dello stato in senso lato tutto ciò su cui impera la sovranità nazionale (6), e non solo comprende i campi, i monti e le città, ma altresì i mobili che vi stanno annessi, le acque che si internano o lambiscono la terra; e per conseguenza le navi proprie della nazione o dei privati, perchè ivi impera la sovranità e la legge dello stato.

Ma uscendo dalle acque territoriali proseguono le

(1) *Cours de droit public*, p. II, art. 18, § 50.

(2) Op. cit., t. I, p. 193.

(3) *De la saisie de bâtiments neutres*, t. I, part. 2, cap. 2, § 6, n. 7.

(4) *De la liberté des mers*, t. I, p. 271.

(5) *Des droit et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. II, p. 12.

(6) Borsari, *Azione penale*, p. 275, ammette un territorio che chiama *morale*, ed è da lui considerato « per quella sfera di attività sino alla quale può giungere la virtù imperativa dello stato, che può anche chiamarsi giurisdizione dello stato. »

navi a sottostare alla sovranità nazionale? I pubblicisti non mettono in dubbio l'affermativa per quanto riguarda quelle da guerra, sia che si trovino nelle acque nazionali, sia in quelle libere, sia in quelle straniere.

« La prova della nazionalità e del carattere di un legno da guerra risulta dalla bandiera, dalla fiamma che fa battere al suo corno o all'alto dei suoi alberi, dall'attestato del suo comandante dato al bisogno sopra la sua parola di onore, dalla commissione di questo comandante, e dagli ordini che ha ricevuto dal suo sovrano (1). »

L'applicazione di questo principio fu fatta al *Sumer*, legno da guerra degli stati uniti di America, che in agosto 1861 entrò nel porto di Curaçau in Olanda (2).

Son considerati legni da guerra quelli commerciali impiegati dallo stato al trasporto di truppe, di viveri, comandati da un ufficiale di marina militare, e muniti dei segni particolari della marina militare, benchè privi di cannoni.

Si dice generalmente che, essendo i legni da guerra armati da uno stato indipendente, comandati da militari che sono pubblici funzionarii dello stato, muniti del potere esecutivo, ed in taluni casi di quello giudiziario, sono una fortezza ambulante in cui sta racchiusa una parte del governo dello stato; perlochè dovunque si ritrovino sottostanno alla sovranità nazionale, ancora quando siano nelle acque territoriali di un altro stato, non essendo possibile che questo su loro imperi, perchè *par in parem non habet imperium.*

Purnondimeno ragione più efficace e convincente di questo principio a me sembra esser questa che, se le navi da guerra si trovano nel mare libero, poichè ivi nessun sovrano impera, la giurisdizione nazionale le segue; se accedono nelle acque territoriali di un altro stato, poichè in queste la sovra-

(1) T. Ortolan, loc., cit., p. 181.
(2) V. T. Ortolan, loc. cit., che riferisce distesamente l'accaduto.

nità locale è esercitata per quanto la propria sicurezza e tranquillità lo esigono, lasciandole libere ne resto, e questa sovranità non è compromessa dall esercizio di quella straniera limitata alle pareti de legno da guerra, che è un territorio straniero collocato transitoriamente nei mari territoriali; segu necessaria la illazione che le due sovranità coesiton indipendenti nel medesimo elemento, l'una diretta a garantire il territorio dello stato da straniere influenze dannose, l'altra limitata a governare il legno dove un'altra legge impera. Se poi il legno asilato nelle acque di una libertà limitata, invade ed offende la sovranità dello stato vicino, questo è nel diritto di impedire l'accesso del legno nelle sue acque, o di ottenerne lo sgombro, se vi è entrato, impiegando al bisogno anche la forza.

Pinheiro-Ferreira (1) oppone contro il principio della estraterritorialità delle navi da guerra, il danno che potrebbe derivarne allo stato dalla possibilità che i malfattori potrebbero in quelle trovare un asilo sicuro contro la persecuzione della giustizia nazionale. Ma l'inconveniente che può derivare da un principio esatto, non è sufficiente a distruggerlo. Ragionando così, anche la indipendenza dello stato vicino nel suo territorio continentale dovrebbe cessare, perchè i malfattori possono facilmente sottrarsi, e si sottraggono di fatto ad ogni istante dalla giustizia nazionale, emigrando nel propinquo territorio. Ogni stato ha un sol mezzo per colpire i delinquenti: vegliare alla sua frontiera per impedirne il passaggio. Questa sorveglianza riesce più facile nella riva e nelle acque del porto, dove, tenendo a vista le acque circostanti una nave da guerra, si può facilmente catturare ogni persona sospetta che mostrasse intenzione di accedere nel legno straniero. D'altra parte coi trattati di estradizione, che si multiplicano sempreppiù fra gli stati, l'asilo dei malfattori, sia nel territorio continentale, sia nelle navi

(1) Loc. cit.

straniere, riesce pressochè inutile, dovendo lo stato straniero dove asilano, farne la consegna. Infine può osservarsi che il comandante di un legno da guerra, che usasse in tal guisa della bandiera della sua nazione, assumerebbe tutta la responsabilità del suo operato, che sarebbe al certo punito dal suo governo; e questo potrebbe essere tenuto in via diplomatica a consegnare il delinquente rifugiato, ancorchè non esistesse alcun trattato di estradizione.

Per queste osservazioni conchiudo con la quasi totalità dei giuspubblisti che il principio del diritto positivo che stabilisce la territorialità nazionale delle navi da guerra in qualunque luogo si ritrovino, sia conforme al diritto razionale, ed è oggi con ragione uno dei principii certi della scienza.

XXIV.

Relativamente alle navi di commercio tutti i pubblicisti sono di accordo nel riconoscere la loro territorialità, sia che si trovino nelle acque della loro nazione, sia che traversino il mare libero, dove non esiste nessun sovrano; di conseguenza ogni nave mercantile trasporta con se la sua patria, le sue leggi, le sue istituzioni. I nati e i morti a bordo sono venuti alla vita o son cessati di vivere nel loro paese, gli atti della vita civile e i reati ivi avvenuti si ritengono consumati nel territorio della nazione della nave; quindi le sue leggi e le sue magistrature son competenti a conoscerli e a giudicarli (1), e precisamente quelle del luogo nazionale del primo approdo della nave.

Quantunque il mare sia libero alla navigazione di tutti gli uomini, pure essi devono collocarsi sotto la protezione e garantia della nazione a cui appartengono, perchè non è possibile che ci sia una nave che non derivi da nessuna associazione civile. L'uomo fuori di società non può esistere, nè è mai esistito;

(1) V. *Codice della marina mercantile del regno d'Italia*, art. 135 e 441.

quindi non ci può essere una nave che non abbia una nazione alla quale appartenga. Di conseguenza non è assurdo, come pretese Pinheiro Ferreira (1), l'esigere che un legno abbia una nazione; ed ove ce ne sia qualcuno, è certamente una riunione di pirati, che non può avere la protezione della sua patria; è quindi fuori del diritto delle genti, e tutti i popoli hanno diritto a punirla come nemica del genere umano, di cui essi fan parte.

Pinhèiro Ferreira proclamò l'opposto principio sulla base della libertà dei grandi mari, dove nessuna giurisdizione impera, dal che segue che una nave entrando nel mare libero non appartiene più ad alcuno; e per conseguenza, dice Hautefeuille: « Non è sottomessa più ad alcuna legge, nè protetta da alcun popolo: essa è abbandonata da tutti, il suo equipaggio forma ormai una società nuova ed indipendente.... I legni da guerra, divenuti del pari altrettante società libere e indipendenti, non possono più fare la guerra in forza degli ordini ricevuti da un principe alla sovranità del quale non sono più sottoposti, non possono più assalire un bastimento, che non è più la proprietà del popolo nemico, che è egualmente libero ed indipendente.

« Se invece si ammette il principio che il legno in mare, dovunque si trovi, è parte staccata dal suo territorio, resta sommesso alle leggi del suo paese, protetto dalla potenza del suo sovrano. Incaricato di fare la guerra, esegue gli ordini ricevuti, s'impadronisce delle porzioni galleggianti del territorio nemico.... In una parola il capo che lo comanda, gli uomini che vi si trovano, non avendo cessato di abitare il territorio del loro paese, agiscono come sudditi del loro sovrano (2). »

L'errore di Pinheiro Ferreira deriva dalla confusione del mare coi legni che lo solcano; il primo

(1) *Manuel du citoyen sous un gouvernment représentatif*, t. II, § 936.
(2) *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, p. 62.

è indubbiamente libero, perchè incapace di qualunque impero; ma le navi sono suscettive di sovranità, che non può essere altra che quella della loro patria.

In conseguenza di questo principio tutti gli stati hanno leggi particolari, che determinano quali sono le carte di bordo per giustificare la nazionalità delle proprie navi mercantili (1), non bastando la semplice bandiera, che è un segno apparente, atto ad essere simulato da chiunque. Una nave che non sia munita delle carte giustificative della sua nazionalità non è garantita nè difesa da nessuno stato; perlochè nel *codice della marina mercantile italiana* si dice: « Nessuna nave può essere considerata nazionale, nè inalberare la bandiera dello Stato, se non è munita dell'atto di nazionalità.

« Sono eccettuati dall'obbligo dell'atto di nazionalità i battelli e le barche che esercitano la pesca costiera nello stato, o che sono destinati al servizio dei porti e delle spiaggie (2). »

E poichè le navi da guerra di tutti gli stati devono vigilare alla sicurezza dei grandi mari, è loro attribuito il diritto di chiamare le navi mercantili che vi transitino, siano connazionali o straniere, e verificarne la nazionalità. Perlochè il citato *codice italiano* all'art. 106 dice: « Dovranno ancora i capitani e i patroni obbedire alla chiamata delle navi da guerra di potenze amiche, ed essendone richieste, giustificare la propria nazionalità sotto pena di decadere dalla protezione del governo, qualora fossero danneggiati in conseguenza di rifiuto.

« Non sono però tenuti in tempo di pace a sottoporsi ad alcuna visita o ad altro atto di giuridizione per parte delle navi estere, salvo quanto è stabilito pei paraggi soggetti alle crociere per impedire la tratta degli schiavi. »

(1) *Il codice della marina mercantile del regno d'Italia* determina negli art. 36 e seguenti quali siano le carte di bordo che servono a far fede della nazionalità. V. pure T. Ortolan, op. cit., t. I, p. 74.

(2) Art. 39.

Alcuni pubblicisti inglesi ammisero un diritto di visita in tempo di pace sopra i legni mercantili stranieri. Phillomore (1) propugnò questo principio, sostenendolo con l'autorità di Binkershoekio, il quale nelle sue *quæstiones juris publici*, parlando del diritto di visita in tempo di guerra, chiama la nave neutra *navis amica*, perlochè l'illustre pubblicista suppose che lo scrittore olandese parlasse di diritto di visita in tempo di pace, mentre dallo intero brano da lui citato si vede che Binkershoekio accennava al tempo di guerra. L'Inghilterra in conformità di questi principii pretese in tempo di pace esercitare la visita, il che diede origine nel 1842 a gravi complicazioni con gli Stati Uniti, che ebbero termine col trattato degli 8 agosto dello stesso anno, col quale la Gran Brettagna si vide nella necessità di far diritto ai giusti reclami americani.

Il diritto di visita fu stabilito allo scopo di verificare se le navi incontrate dal belligerante siano amiche o nemiche, e per vedere se il loro carico sia un contrabando di guerra; ma in tempo di pace che non ci sono nè nemici, nè belligeranti, nè controbandi di guerra, la visita non ha ragione di esistere, e costituisce un atto giurisdizionale sul territorio altrui, offensivo alla indipendenza e libertà degli stati, condannato a ragione della generalità dei pubblicisti (2).

Può solamente il diritto di visita essere stabilito reciprocamente fra gli stati allo scopo di perseguitare la pirateria ed impedire la tratta degli schiavi, mercè espresse convenzioni internazionali, di cui nella storia si hanno una infinità di esempii.

(1) *International law*, t. III, p. 417 e 418.

(2) Kaltenborn, *Seerecht*, t. II, p. 350; Ortolan, *Règles internationales et deplomatie de la mer*, t. II, p. 258; Hautefeuille, *Droit et devoirs des neutres en temps de guerre*, t. III, p. 481; Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 287; Sandonà, *Trattato di diritto internazionale moderno*, p. 572.

XXV.

Il principio della territorialità delle navi ammesso per quelle da guerra, dovunque si ritrovino, e per quelle commerciali nei mari della propria nazione ed in quelli liberi è negato poi nelle acque straniere; di guisachè un legno mercantile, se è ancorato in un porto della sua patria, è continuazione dello stesso territorio; se traversa i grandi mari, conserva la medesima qualità; ma se accede nel mare di un altro stato, appena sorpassa la linea di rispetto, subisce una istantanea trasformazione, che lo fa divenire territorio straniero, soggetto alla giurisdizione locale; e se dopo esser penetrato in questo mare straniero, se ne allontana, appena s'introduce nel mare libero, riacquista la perduta territorialità, e se nello stesso porto estero stanziano due navi connazionali, l'una di guerra e l'altra commerciale, l'una è territorio della sua patria, l'altro è territorio straniero. Quanto sia assurda e contradittoria una tal posizione ogun lo vede.

E poichè ciò contrasta col principio della territorialità, si è cercato trovarvi rimedio, dicendo che realmente una nave non è mai territorio di alcuno stato, ed è per una semplice finzione che si considera come tale, finzione che più non regge nelle acque straniere. Ma io dimostrai come non sia essa una finzione, ma una realtà, ed aggiungo che ogni contraddizione è tolta, ammettendo il principio che ogni nave sia dello stato o dei privati, sia nel mare libero, sia in quello soggetto alla sovranità, è sempre continuazione del territorio della sua patria, e sottostà alla sovranità della sua nazione.

E di fatti dentro la nave ancorata in un porto straniero regge in fatto la sovranità e la legge della sua patria: la nascite e le morti avvenute nel suo bordo sono constatate dal delegato del suo sovrano, senza che l'autorità locale possa per nulla intervenire; tutti gli atti della vita civile sono regolati

dalla legge della patria e non da quella del luogo; i crimini e i delitti commessi a bordo fra gli uomini dell'equipaggio sono giudicati e puniti coi magistrati e la legge della patria della nave, invocando il giudizio del capo del bastimento, se rientrano nella sua competenza; se no, il colpevole è custodito a bordo, per essere rimesso all'autorità nazionale, senza influirvi per nulla le leggi ed i magistrati del paese. Per le navi mercantili questi poteri sono spesso esercitati dal loro console che risiede nel porto straniero, come risulta da varie leggi degli stati, fra le quali può annoverarsi *il codice della marina mercantile italiano* (1).

Oltre la giurisdizione consolare esiste pure quella dei legni da guerra (2), che si trovassero in porto straniero sulle navi della loro nazione, vi esercitano la loro sorveglianza, servono come luogo talvolta di espiazione di pena (3), o trasportano coloro che hanno commesso un reato dentro una nave mercantile ancorata in un porto straniero, e lo consegnano alle autorità competenti della loro nazione (4). Il comandante del legno da guerra più elevato in grado spiega la sua giurisdizione su tutti i bastimenti connazionali che trovansi nel medesimo porto, siano di guerra, siano di commercio; giudica quei reati che secondo le leggi della sua nazione rientrano nella sua competenza, e sorpassandola, istruisce il processo, e ne rimette il giudizio ai magistrati della sua patria; e non mancano, secondo Lampredi (5), dei casi in cui ha facoltà di condannare a morte e fare eseguire la sua sentenza.

In mancanza di legno da guerra e di console, la stessa giurisdizione con qualche limite è attribuita al capitano o patrono della nave mercantile senza

(1) V. gli art. 403, 254, 383, 426, 434, 442, 445, *e la legge consolare italiana del 28 giugno 1866*, che contiene varie disposizioni che stabiliscono la giurisdizione dei consoli.

(2) *Id.*, art. 233.

(3) *Id.*, art. 254.

(4) *Cod. della marina mercantile italiana*, art. 446.

(5) *Del commercio dei neutri*, part. I, § 10, p. 143.

rivolgersi all'autorità sovrana del porto dove si trova il legno approdato.

Tutto ciò dimostra come nelle acque territoriali degli stati relativamente ai fatti avvenuti esclusivamente dentro le navi straniere non regge la sovranità del porto, ma quella della patria del bastimento; perlochè deve conchiudersi che anche nelle acque straniere le navi prosieguono ad essere territorio della loro nazione.

Lampredi che nega la territorialità delle navi in porto straniero, tenta giustificare la giurisdizione attribuita ai comandanti di quelle da guerra, dicendo che « questo potere non è fondato sulla giurisdizione territoriale, ma sulla natura del comando militare che deve restare intatto e in tutta la sua forza, per mantenere la subordinazione (1). » Lo stesso argomento è ripetuto da Azuni (2). Ma il solo fatto che sul legno da guerra non impera la sovranità straniera, ma quella patria, qualunque ne sia il motivo, porta di conseguenza la territorialità della nave; d'altra parte se fosse la semplice disciplina militare la causa della giurisdizione militare, potrebbe questa disciplina esser mantenuta dal sovrano del porto, mettendovi ufficiali proprii, o autorizzando il comandante straniero ad esercitare in nome suo tale giurisdizione. E poi la disciplina non entra per nulla nella giurisdizione attribuita al capitano dei legni da guerra pei fatti avvenuti nelle navi mercantili connazionali, consumati fuori l'ambito del bastimento da lui comandato, nè può essere invocata come ragione giustificatrice dello impero delle leggi civili patrie che governano tutti i fatti avvenuti sopra la nave da guerra e quelle di commercio, e molto meno può giustificare la giurisdizione attribuita ai consoli ed ai comandanti delle navi commerciali; di conseguenza non può ammettersi altra ragione che la qualità territoriale, che segue dovunque si trovino le navi di tutte le nazioni.

(1) Loc. cit.
(2) *Diritto marittimo dell'Europa*, t. I, cap. 3, art. 7.

Ma qual'è poi la ragione che la nave, sia di guerra, sia mercantile, che si trova nelle acque straniere conserva la territorialità della sua patria? Forsechè è un territorio in mezzo un altro territorio? Un piccolo stato galleggiante in seno di un altro stato composto di terra e d'acqua? Una sovranità nel mare di un'altra sovranità? Questa obbiezione a cui invano tenta sfuggire l'Hautefeuille, strenuo sostenitore della territorialità di tutte le navi, non può essere respinta, se non applicando i principii da me esposti, definendo l'indole della sovranità degli stati nelle acque che bagnano i loro territorii. Cioè che questa sovranità non è simile a quella che impera sul territorio continentale, ma solamente per quanto la loro sicurezza e tranquillità lo esiga, nel resto le acque, essendo insuscettibili di vero dominio, restano libere come quelle dei grandi mari. Di conseguenza, poichè tutti gli atti che avvengono dentro le pareti della nave straniera non turbano la sicurezza dello stato vicino, sfuggono alla sua giurisdizione; ma se sorpassano la nave e si spandono sul porto, ne attaccano la sicurezza, ne disturbano la tranquillità, minacciano la sua pace; invadono allora la sovranità straniera, dentro i limiti nei quali è esercitata in mare, perlochè cadono sotto la sua giurisdizione; e quella straniera resta confinata a quei soli avvenimenti che hanno inizio, seguito e fine nel bastimento, che è territorio estero. Di guisachè non sono due sovranità l'una dentro l'altra, ma due sovranità con giurisdizione esercitata in luoghi distinti, che hanno due sfere di attività, le quali non si invadono l'una nell'altra; ma si toccano, si confinano scambievolmente, senza dare origine ad alcun conflitto. In modo che il definire quale delle due sovranità imperi è una conseguenza del luogo del fatto: se questo è avvenuto per intero dentro la nave, la legge nazionale del bastimento lo governa, se dentro il porto la legge dello stato straniero lo regola.

E questo principio si applica, tanto alle navi da guerra, che a quelle di commercio; e se fra queste

esiste una differenza, non è di sostanza, ma di semplice gerarchia, in quantochè la nave mercantile sottostà a quella di guerra. La nave di guerra ha relazioni ufficiali col governo e non coi privati; quella mercantile invece ha la più parte dei suoi rapporti col popolo verso il quale esercita il suo commercio. Ragion per cui rari sono i casi in cui la nave di guerra sottostà alla influenza della sovranità del porto, ma frequenti per quella mercantile, che spiegando fuori del suo ambito la sua attività, a causa delle sue relazioni, è necessario che questa attività che sorpassa le pareti del legno, soggiaccia alla sovranità del luogo in cui si spande.

Si dice che il legno di guerra è un corpo organizzato che contiene una parte della forza pubblica della sua nazione; e si può rispondere che anche quello mercantile è del pari un corpo organizzato, dove vi è una legge che impera, un capo che governa, ed è il capitano, il quale esercita un potere giurisdizionale sullo intero equipaggio e sui passeggieri; constata i fatti avvenuti sul legno, raccoglie le prove dei reati ivi avvenuti, ha diritto alla obbedienza, mantiene relazioni gerarchiche ed ufficiali col console della sua nazione, punisce le violazioni contro la disciplina, applicando sempre le leggi della sua patria, senza potervisi per nulla mischiare il sovrano locale. L'equipaggio è la forza pubblica del naviglio, ed ha il dovere di custodire i delinquenti, di arrestarli nell'atto di consumare un reato, di chiuderli nella camera di prora, che è la prigione della nave. Tutto al più può dirsi che il legno da guerra sia una fortezza, e quello mercantile una piccola città galleggiante; ma entrambi sono sempre territorio della loro patria.

Si aggiunge che la nave da guerra rappresenta lo stato, non così quella mercantile. Questa rappresentanza non esiste: gli stati sono rappresentati dai loro agenti diplomatici e non da altri. Solamente può dirsi che la nave da guerra fa parte della forza armata della nazione, e quella mercan-

tile del suo popolo, che, se esiste una solidarietà d'interessi fra la nave da guerra e lo stato a cui appartiene, questa solidarietà esiste pure per la nave commerciale, avendo entrambe diritto di essere difese e garantite dalla loro nazione. Che se la nave da guerra può avere una missione speciale del governo verso uno stato straniero, questa missione è un accidente che non toglie nè aggiunge nulla agli elementi sostanziali che compongono la sua esistenza giuridica. E se si vuole ammettere questa differenza, il principio territoriale resta integro, tanto per la nave di guerra, quanto per quella mercantile, come non cessa per una fortezza ed una città straniera, che, malgrado abbiano le stesse differenze, sono sempre territorio della loro nazione.

XXVI.

L'anzidetto conferma il principio che lo stato non ha una sovranità piena sulle acque che bagnano il suo territorio; di conseguenza ha solamente diritto a regolare l'uso di queste acque, di impedire tutti quegli atti che potrebbbero disturbarlo (1), di vegliare alla propria sicurezza, di escludere quelle navi che la minacciano o l'aggrediscono, di mantenere illesa la salute pubblica, e perciò di permettere o di vietare la importazione e l'esportazione di alcune merci e derrate, di proibire che legni carichi di polvere dimorino nel porto, senza prima mettere in sicuro il loro carico pericoloso, di impedire il contatto con legni provenienti da luoghi infetti, di vigilare sulla tranquillità del paese, di impedire quegli atti che, malgrado siano iniziati o consumati dentro le navi straniere, esercitano un'influenza dannosa nel suo territorio, non perchè abbia su quelle una giurisdizione, ma perchè avendola nel suo territorio, e subendo questo la conseguenza dei fatti avvenuti nel legno estero, è nella necessità di go-

(1) V. *Codice della marina mercantile del regno d'Italia*, art. 392.

vernarli a causa degli effetti che in esso si spandono; di perseguitare il contrabbando diretto ad usurpare i suoi redditi erariali, e se occorre, visitando le barche straniere, il che non implica giurisdizione dello stato estero, ma una condizione alla quale sta soggetto l'uso delle acque territoriali degli stati stranieri. Per altro ci fu un tempo che la visita era esercitata anche sulle navi da guerra, senza contrastarne la territorialità; ed in tempo di guerra si esercita in tutte le navi commerciali straniere anche nell'alto mare, dove nessuno dubita che siano territorio della loro nazione. Insomma per tutti quegli atti in cui la nave straniera si mette in contatto con lo stato o coi suoi sudditi impera la sovranità di questo stato, senza con ciò contrastare il principio di territorialità della nave estera, che resta illeso per tutto ciò che avviene dentro le sue pareti, e non si spande al di fuori; ma non può mettersi in contatto con lo stato senza che queste relazioni siano da lui governate.

« Il riconoscimento, dice Rocco, della territorialità a beneficio delle navi mercantili nelle acque straniere, non ha mai potuto pretendere che per tal modo avesse a rimaner sacrificato il diritto dello stato singolo nelle cui acque territoriali quelle navi si vengono a rattrovare.... All'uopo conviene distinguere trai varii rapporti di diritto che nascono da taluni fatti determinati: se questi restano al di dentro della nave, i rapporti giuridici che per essi s'ingenerano dovrebbero rimanere sotto l'imperio del principio della territorialità; se poi i fatti escono al di fuori della nave, allora il principio da preferirsi è quello che assicura la giurisdizione locale. Anche il reato commesso all'interno della nave, laddove non conturbasse il paese nelle cui acque si rattrovi, dovrebbe riconoscersi riservato alla cognizione delle autorità dello stato cui la nave, appartiene, come sole competenti a punirlo secondo le leggi del medesimo: del pari che l'esclusiva loro competenza dovrebbe essere rispettata per tutte le

conseguenze degli atti civili e dei contratti che si perfezionano nell'interno della nave, senza contatto col paese straniero; ed altrettanto è a dirsi in ordine al regolamento dello stato civile di coloro che costituiscono la famiglia navigante. Per tutto ciò la conservazione della giurisdizione propria e naturale vuolsi ritenere assicurata altresì dalla bandiera, nell'uso della quale è rappresentata la nazione cui la nave appartiene nel modo stesso che avviene per le navi militari (1). »

La giurisprudenza francese ha stabilito sul proposito talune massime che stanno in accordo col principio della territorialità delle navi di commercio. Il consiglio di stato di questa nazione con avviso del 28 novembre 1806 stabilì che, quantunque la giurisdizione dello stato sia incontestabile nel porto, « non avviene lo stesso dei delitti che si commettono a bordo di un vascello neutro dalla parte di un uomo dell'equipaggio verso un altro uomo dell'equipaggio; che in questo caso i diritti della potenza neutra devono essere rispettati, come se si trattasse della disciplina interna del vascello, nella quale l'autorità locale non deve ingerirsi, semprechè il suo soccorso non sia reclamato, e la tranquillità del porto non sia compromessa (2). »

Si noti che il dire che i reati commessi *devono essere reputati come se si trattasse della disciplina interna del vascello* non significa, come ha taluno giudicato, che siano infrazioni disciplinari, perchè nessuno può snaturare l'indole dei fatti e chiamare infrazione alla disciplina del legno qualunque delitto estraneo alla medesima. Solo si ammette una equiparazione dei reati comuni a quelli disciplinari, in quanto alla giurisdizione che deve valutarli, del resto nulla hanno di comune. Difatti nel *Codice della marina mercantile italiana*, art. 452, si legge una defi-

(1) *Atti del primo congresso internazionale marittimo*, raccolti per cura di Alessandro Betocchi, p. 356.
(2) *Bulletin des lois*, 2 sem., 1806, n. 126, p. 602.

nizione speciale delle mancanze alla disciplina di bordo, che sono ben differenti dei reati comuni.

Gli stessi principii sono espressi con l'art. 22 dell'ordinanza reale di Francia del 29 ottobre 1833 con la quale si dice: « Qualora vie di fatto, delitti o crimini saranno stati commessi a bordo di un legno francese in una rada o in un porto straniero da un uomo dell'equipaggio verso un altro uomo del medesimo equipaggio o di un altro legno francese, il console reclamerà contro ogni tentativo che potrebbe fare l'autorità locale per conoscerne, fuori il caso in cui per questo avvenimento la tranquillità del porto fosse stata compromessa (1). »

Applicazione di questi principii fu fatta dalla Francia nel 1806 in occasione di una rissa avvenuta nel porto di Anversa, in un canotto di bordo fra due marinai della nave americana *Newton*, e nel 1844 in occasione di percosse e ferite vibrate sul ponte della nave pure americana la *Sally* ancorata nel porto di Marsiglia.

Hautefeuille (2) nella qualità di procuratore del re in Algeri, essendosi ammutinato l'equipaggio di un brik inglese, lo fece arrestare, perchè turbò la pace del porto; ma lo rimise alla giurisdizione nazionale per essere giudicato, non avendo causato alcun danno fuori la nave.

Nel 1837 il legno svedese *Forsattning* trovavasi nella Loira, nella rada di Paimbœuf; un crimine di veneficio fu commesso nel suo bordo da parte di un uomo dell'equipaggio verso altro uomo dell'equipaggio, Hello (3), che dirigeva la corte di Rennes, dopo preso consiglio dal ministro di giustizia e da quello degli esteri della sua nazione Conte Molé, rimise l'imputato alla giurisdizione della sua patria. Calvo (4) riferisce una discussione animata fra l'Inghilterra e

(1) Op. cit., p. 34.

(2) V. *Revue de droit e de jurisprudence de Wolowiski*, feb. 1843, p. 143, articolo di Hello.

(3) V. la nota precedente.

(4) Op. cit., t. I, p. 379

gli Stati Uniti a proposito del legno americano la *Creola* che nel 1841 asilò nel porto inglese di Nassau, nella quale Inghilterra dovette suo malgrado riconoscere i principii sopraccennati, in seguito al giudizio dato di uno dei suoi giureconsulti M. Bates, al quale le due potenze in lite aveano deferito il giudizio inappellabile.

Molti casi poi si riferiscono (1) in cui la giurisdizione del porto è stata applicata, semprechè gli avvenimenti si siano verificati fuori la nave, o abbiano prodotto i loro effetti al di fuori della medesima; e ciò in base alla sovranità che ogni stato esercita sul suo territorio, non già per giurisdizione che avesse sulle navi estere, benchè ancorate nelle sue acque.

I principii annunziati relativamente alla territorialità della nave ed alla giurisdizione limitata dello stato sulle acque territoriali marittime sono applicabili a quelle dei grandi fiumi.

In fine è da osservarsi che il principio che stabilisce la territorialità delle navi di commercio non essendo nello stato attuale universalmente riconosciuto, può talvolta esser violato, ma forse non è lontano il tempo in cui sarà da tutti accettato, e spariranno allora tutte le contraddizioni che si possono rilevare sulla pratica attuale. Questo principio è difeso da Hautefeuille (2), da De Negrin (3), da Hello (4), da Cauchy (5), da Sandonà (6), da Avio (7); fu discusso, nel primo congresso internazionale marittimo, inaugurato in Napoli il 30 giugno 1871, ed ivi sostenuto dal delegato della Università di Messina, A. Ruggieri, dal delegato dell'Università di Pisa, prof. Beltrano, dal delegato dell'Università di Napoli, Comm.

(1) V. Ortolan, loc. cit.; Calvo, loc. cit., p. 379.
(2) Op. cit.
(3) *Estudios sobre el derecho internacional marittimo.*
(4) *Revue de legislation*, loc. cit.
(5) *Le droit maritime international*, t. II, p. 154.
(6) *Trattato di diritto internazionale moderno*, p. 321.
(7) *Saggio di una teoria dei rapporti internazionali*, p. 144 e seg.

Rocco, dal delegato della società delle scienze morali, sost. procuratore generale Arabia; e, sebbene sia prevalso l'opposto avviso, non fu corredato da solide ragioni (1).

Il principio della territorialità delle navi nelle acque staniere è fecondo di grandi conseguenze. Ammesso per intero nei rapporti internazionali, non ci sarà più bisogno di molti altri argomenti per giustificare la inviolabilità dei legni neutrali, donde la libertà di commercio deriva; il diritto di visita dovrà cessare del pari, non potendo giustificarsi nella nave che è territorio altrui; e poichè i privati sono neutrali nelle guerre combattute frai loro stati, una ultima e felice illazione che la civiltà dovrà trarre dal principio di territorialità delle navi si è altresì la inviolabilità del commercio nemico anche sotto bandiera nazionale in tutta la superficie dei mari.

(1) V. *Atti del primo congresso internazionale marittimo, inaugurato a Napoli il 30 giugno 1871*, raccolti e pubblicati per Alessandro Betocchi, n. 75 e seg., p. 348.

SEZIONE TERZA

DEI RAPPRESENTANTI DEGLI STATI

CAPITOLO PRIMO

Diritto di legazione.

SOMMARIO

I. Origine delle legazioni. — II. Indole del diritto di legazione. — III. Diritto d'inviare agenti diplomatici. — IV. In chi risiede il diritto di legazione. — V. Il diritto di legazione non appartiene ai privati. — VI. Diritto di ricevere agenti diplomatici. — VII. Lo stato che riceve agenti diplomatici può farlo sotto talune condizioni. — VIII. Ogni stato può avere più agenti diplomatici, e più stati possono essere rappresentati da un solo agente diplomatico. — IX. Appartiene alla nazione il diritto di scegliere i proprii agenti diplomatici.

I.

I popoli non vivono nell'isolamento: hanno invece bisogno di vicendevoli e perenni relazioni, dalle quali il loro comune benessere deriva. Tuttavia il loro avvicinamento è fisicamente e moralmente impossibile, donde il bisogno di rivestire taluni cittadini della qualità di *agenti diplomatici* all'oggetto di rappresentarli in tutte le loro relazioni esterne.

Essendo questa rappresentanza richiesta dai rapporti reali e necessarii dell'umana natura, ragion vuole che si fosse manifestata in ogni tempo. Di fatti sin dove giunge il lume della storia più remota, si manifesta i popoli aventi la istituzione dei *legati*, detti anche *oratores*. E poichè rare, malferme e quasi sempre ostili erano le relazioni dei popoli dell'antichità, le legazioni erano sempre transitorie, e create ad uno scopo determinato, esaurito il quale

cessavano. Ma col progredire della civiltà, essendo i popoli usciti da questo stato di egoismo e di nimistà perenne, in cui viveano, cominciarono a persuadersi che nel benessere cosmopolita quello individuale di ogni singolo stato si inchiude; perlochè le loro relazioni si resero così frequenti, che i legati si succederono senza posa gli uni agli altri, sin quando si riconobbe il bisogno di temporanei che erano, renderli permanenti, come per altro erano divenute le relazioni degli stati.

E poichè questa continuità di rapporti esisteva principalmente colla Chiesa di Roma, a causa della religione cattolica, che era professata dalla più parte dei popoli civili, furono i pontefici i primi a stabilire legati permanenti, conosciuti sotto il nome di *apocrisarii, responsales.*

Quest'uso, quantunque non fosse stato imitato nell'età di mezzo a causa dell'infinità di piccoli stati allora esistenti, fu poscia attuato dalle grandi potenze che allora cominciavano a costituirsi, e propriamente allorchè furono stabiliti gli eserciti stanziali e l'equilibrio politico, quasi effetto di scambievole diffidenza per sorvegliare questo vicendevole armamento, e l'estensione dei territorii che volevan tenersi equilibrati. In seguito, essendo progredite grandemente le relazioni fra gli stati, tutti istituirono delle ambascerie permanenti; anzi dopo la pace di Vestfalia si rese così comune questo sistema da considerare quale atto di ostilità il richiamo di un agente diplomatico senza inviargli il successore; dal che ebbe nascimento il diritto di legazione, cioè d'inviare e di ricevere agenti diplomatici.

II.

Il diritto d'inviare e di ricevere agenti diplomatici esiste in ogni singolo stato sotto condizione che quello verso cui l'esercita consenta a riceverli ed o ad inviarli; ed è un diritto inquantochè le terze potenze non possono giuridicamente impedirne l'e-

sercizio. Ciò posto, nessuno può essere costretto a mandare i suoi ministri o a ricevere quelli stranieri per quel principio universalmente accetto che nessuno può essere obbligato a mantenere relazioni con chi non vuole. Certamente ogni nazione sente il bisogno di mettersi in contatto diplomatico con le altre potenze, e difatti tutti gli stati civili non tralasciano di ricevere e d'inviare gli scambievoli rappresentanti, ma è questa una determinazione volontaria, consigliata dalla loro convenienza, ma non imposta da nessuno, perchè nessuno può imporla.

Il Vattel (1) pensa che uno stato, senza avere ragioni particolari, non possa ricusarsi di ammettere e di sentire un ministro di una potenza amica; Pinheiro Ferreira (2) crede che non possano esistere ragioni plausibili per rinviare un ministro straniero; Esperson accetta l'idea di Vattel, perchè, « ove, ei dice, si ammettesse il principio che una nazione possa respingere in piena pace le comunicazioni ufficiali di un governo straniero senza neppure sentirne il tenore, sarebbe lo stesso come negare che gli stati formino una sola famiglia...; ed il rifiuto di ammettere ed intendere i ministri di una potenza amica, se per se stesso non costituisce un *casus belli*, serve però talvolta di trabocco alla bilancia per convertire in ostili le relazioni amichevoli tra due paesi (3). »

Nondimeno è opportuno osservare che gli stati non sono obbligati a costituire una famiglia, e se tali divengono, è perchè lo vogliono, non perchè siano a ciò giuridicamente tenuti; perlochè l'invio e la recezione di agenti diplomatici, che è un tratto amichevole, usato frai popoli, non può essere mai obbligatorio; e chiunque può rifiutarsi a sentire un agente diplomatico di un altro stato, senza offendere con ciò la sua personalità giuridica. Mancherà forse ai

(1) Op. cit., § 65 e 66, p. 295.
(2) Nota al § 66 preaccennato.
(3) *Diritto diplomatico*, n. 43 e seg., p. 33.

doveri di convenienza, al proprio tornaconto, ma n lede alcun diritto; quindi il suo operato scortese n è *casus belli*, nè contiene alcuna lesione giuridi Potrà colui che riceve la scortesia pagarlo co stessa moneta, respingendo in altra occasione agenti diplomatici del medesimo, e ciò anche in lin di ritorsione, come dice Heffter, ma non può lame tare alcuna lesione dei suoi diritti, che l'autorizzi usare mezzi coattivi guerreschi.

Questi principii non vengono meno nel caso c le relazioni amichevoli e le legazioni permane siano costituite; perchè, se volontario è il riceve e l'inviare agenti diplomatici, non diventa obblig torio per averli già mandati o ricevuti. Certo c una volta ricevutili, l'atto di rinviarli si rende p sconveniente ed impolitico; ma sino a questo pun e per tale atto in sè stesso, non ci è lesione di alcu diritto. Vero è poi che un simil procedere è segno non dubbio di contese più gravi e più profonde fra gli stati presso i quali avviene; anzi non è ragionevolmente possibile, senzachè tutt'altre cause di nimistà già fra loro si siano manifestate; ma questa coincidenza di relazioni ostili non cangia per nulla l'indole del diritto di inviare e di ricevere ministri pubblici. E se la guerra si renderà necessaria e legittima, sarà ciò per le discordie surte, non pel ritiro degli scambievoli ministri, che potrà essere segno di nimistà tra gli stati, potrà far supporre motivi più serii di conflitto; ma, isolatamente considerato ed in se stesso, non offende alcun diritto.

Se poi due stati si accordano nel mantenere gli scambievoli inviati nelle loro capitali, non possono in ciò essere impediti da un altro stato, ed hanno il diritto di respingere colla forza tutti i mezzi diretti ad impedire il libero godimento del loro diritto di vivere in relazioni amichevoli, perchè nessuno può intrigarsi nei fatti loro, senza offendere la loro autonomia e violare i principii generali del diritto internazionale, che in loro riconosce il diritto ad inviare e ricevere agenti diplomatici, nell'esercizio del

uale non possono essere da nessuno impediti, nè vincolati.

E poichè le relazioni fra gli stati possono essere anto di pace che di guerra, il diritto d'inviare agenti iplomatici si esercita tanto nell'una che nell'altra poca, per quanto le parti il consentano, e in conormità della diversa indole delle relazioni che fra oro si manifestano.

Vero è che coloro che la fanno di messaggieri fra serciti nemici, per intavolar negoziati frai loro comandanti, a seconda dei bisogni della guerra, chiamati ordinariamente *parlamentarii* non sono minitri pubblici, pure, siccome servono di intermediarii ra due stati, hanno in parte un trattamento anaogo a quello degli agenti diplomatici, almeno per uanto il richiede l'indole della loro missione, come arà meglio chiarito in appresso.

III.

Il diritto d'inviare agenti diplomatici rientra in uello di sovranità, di conseguenza possono esercirlo tutti i popoli, perchè tutti sono per natura inlipendenti e sovrani. Tuttavia, poichè in fatto taluni on godono della intera sovranità, ed altri ne sono nteramente privi; segue logicamente che mancano uesti ultimi del diritto di legazione; ed in questo enso si dice nel dritto positivo delle genti che il iritto di legazione appartiene ai soli stati sovrani. Ia avendo io più volte dimostrato non potere esitere stati semi-sovrani, e dovere tutti i popoli essere costituiti a nazionalità, vien meno tal consegnenza, che può ammettersi secondo lo stato di fatto n cui attualmente trovasi il mondo, dal quale tosto tardi dovrà uscire, per formare delle nazionalità; per conseguenza il diritto d'inviare agenti diplonatici sarà prerogativa di ogni nazione.

Esempio di stati semi-sovrani si riscontra nella Moldavia e Vallachia e nell'Egitto, i quali sono rap-

presentati all'estero dagli agenti diplomatici otto mani.

Gli stati tributarii, siccome non subiscono diminuzione dei loro poteri sovrani per il tributo che pagano, mantengono intatto il diritto di legazione.

In quanto agli stati confederati è mestieri esaminare l'estensione del vincolo federale: se questo congiunge l'intera sovranità esterna dei medesimi, cioè forma di essi uno stato composto, come quello americano e svizzero, il diritto d'inviare agenti diplomatici appartiene al solo potere federale (1); se poi lascia indipendente parte di questa sovranità, o almeno quella che concerne questo diritto, ogni stato può avere nelle capitali estere i suoi rappresentanti; e poichè il potere federale costituisce una persona giuridica autonoma anch'egli mantiene il suo agente diplomatico, rappresentante gl'interessi della confederazione, come avveniva di quella germanica, nella quale gli stati che la componevano aveano i loro agenti diplomatici, ed il potere federale potea inviare quelli della confederazione, sebbene in fatto essa non esercitò questo diritto, meno nelle conferenze di Londra per la quistione dello Schleswig-Holstein, inviando con missione straordinaria il barone di Beust.

La confederazione germanica del Nord può dirsi mista, in quantochè rassomiglia in parte ad uno stato composto ed in parte ad una confederazione di stati; difatti per la sua costituzione del 1867 la Prussia ha diritto di rappresentarla verso lo straniero, e di ricevere gli agenti diplomatici esteri, di dichiarare la guerra e conchiudere la pace; tuttavia, siccome fu conservata ai singoli stati che la compongono il resto della loro autonomia esterna, possono esercitare relativamente a ciò il diritto di ambasciata.

(1) Avendo i diversi cantoni svizzeri conservato il diritto di conchiudere trattati per quanto riguarda le relazioni di economia politica, di vicinato e di polizia, possono esercitare il diritto di legazione limitatamente per raggiungere questo scopo; nel resto appartiene al potere federale.

IV.

Il diritto di legazione essendo un potere sovrano, e residendo la sovranità nella nazione (1), nella medesima risiede anch'esso. Senonchè, non potendo la nazione esercitarlo direttamente, lo attua mediante colui o coloro ai quali è affidato l'esercizio del potere esecutivo, che ordinariamente è il capo dello stato. E perciò nelle monarchie in caso di minorità, di interdizione per causa di alienazione mentale o di prigionia del principe, poichè alla reggenza sono trasferiti i suoi poteri sovrani, a questa appartiene il diritto d'inviare agenti diplomatici.

La forma con cui si esercita il diritto di legazione è definita nella costituzione di ogni singolo stato, nella quale è stabilito colui o coloro che hanno il diritto di esercitarlo, e perciò la facoltà di nominare agenti diplomatici e di accreditarli presso gli stati stranieri. Ciò però non toglie che essi rappresentano sempre la nazione, a nome della quale sono inviati, e non colui da cui sono direttamente nominati.

Dal principio che il diritto di legazione risiede nella nazione sorge di conseguenza che l'interregno non lo distrugge, nè diminuisce, e si trae facilmente la soluzione del problema discusso trai pubblicisti, se un principe spodestato da una rivoluzione possa proseguire ad esercitare il diritto di legazione; perchè, essendo questo di pertinenza esclusiva della nazione, ed avendone il principe l'esercizio per volontà nazionale, cessa in lui ogni prerogativa dal momento che gli vien meno l'obbedienza di quel popolo su cui regnava, e questo esercizio torna intatto alla nazione, che ne investe il nuovo governo col diritto di esercitarlo. D'altronde è evidente l'impossibilità in cui si troverebbe un principe spodestato di mantenere legazioni in nome di un popolo sul quale non regge più il suo impero, e che ha chiamato altri

(1) Sez. I, cap. IX, par. VII e VIII.

per governarlo. Convengo che potrà forse discutersi sulla legittimità della esautorazione del principe deposto e sulla nuova forma del governo costituito; ma tuttociò rientra nel diritto interno, perchè è una quistione che verte tra governanti e governati, e non ha nulla di comune colle relazioni internazionali, in cui gli stati vedono sempre la nazione, qualunque sia la persona che la governi; perlochè è oggi ammesso il principio che in faccia degli stranieri è colui che in fatto trovasi all'esercizio della sovranità, *qui actu regit*, che deve essere riputato il rappresentante della nazione, senza esaminare la legittimità del suo governo e le proteste di qualunque pretendente.

Questo principio non vien meno ancorchè trattisi di un usurpatore che, deposto il governo legittimo, usurpi la tirannide, perchè gli stranieri non hanno il diritto d'intromettersi negli affari interni di un popolo. «La sovranità reale, dice Heffter, ancor quando sia illegittima è una continuazione dello stato: essa lo rappresenta e crea dei diritti e delle obbligazioni per l'avvenire, salvi i diritti particolari del sovrano legittimo. In fatti lo stato non può cangiare di natura (1). »

« Dalla natura e dall'oggetto delle ambascerie, dice il Lampredi, si deduce doversi il diritto di legazione permettere a coloro che amministrano attualmente il sommo imperio; poichè, quando si ricevono gli ambasciatori, non si fa ricerca del legittimo diritto del comando, ma bensì s'investiga se chi li invia amministri davvero le pubbliche cose e possegga il sommo impero, piuttosto in fatto che in diritto; giacchè, quando le cose si trattano fra coloro che con sommo diritto amministrano la repubblica, si bada piuttosto *all'atto della amministrazione ed al possesso che al diritto* (2). »

La storia viene in appoggio di questo principio:

(1) Op. cit., § 49, 84, 200.
(2) *Diritto pubblico universale*, par. II, cap. ultimo, § 2.

difatti nel secolo XV Carlo Duca di Sudermania si fece proclamare re di Svezia in pregiudizio di suo nipote Sigismondo, ed Enrico IV non esitò a ricevere il suo agente diplomatico, avendogli fatto osservare il ministro Villeroy che il re di Francia non era giudice degli atti della Svezia, e quando le sue convenienze e quelle del regno lo reclamavano, nulla ostava alla recezione dello ambasciatore del nuovo re. Nel 1641 l'Inghilterra non esitò a ricevere gli ambasciatori del Portogallo che si era separato dalla Spagna, costituendo un nuovo regno. Alcun tempo dopo il Cardinale Mazzarino riceveva Loccard inviato di Cronvello e dichiarava non volere più vedere Carlo II e i suoi ministri. Luigi XVI ricevè gl'inviati degli Stati Uniti di America, pria che l'Inghilterra avesse riconosciuto la sua indipendenza; e l'Europa ha avuto relazioni diplomatiche in Francia col direttorio, con Napoleone I imperatore, con Luigi XVIII, con Napoleone I ristaurato, con Carlo X, con Luigi Filippo, con la seconda repubblica del 1848, con Napoleone III imperatore e con la repubblica attuale.

Il ministro inglese in una sua circolare del 25 marzo 1825 costatava l'uso generale degli stati europei di entrare in relazione coi governi *de facto*, e la stessa Chiesa di Roma ha riconosciuto questo principio; difatti Gregorio XVI dichiarò solennemente in agosto 1831 che era un bisogno ed un uso antico della chiesa di entrare in relazione con coloro *qui actu summa rerum potiuntur*.

Con ciò non intendo poi affermare che le nazioni siano obbligate a riconoscere i governi di fatto, essendo questo un loro diritto e non un dovere; ma solamente che ogni popolo è il solo giudice della legittimità del suo governo, perchè questa risiede esclusivamente nella sua volontà, ed egli si presenta sempre lo stesso rimpetto gli altri stati, i quali, se vogliono avere delle relazioni col medesimo, è mestieri che si indirizzino al governo di fatto ivi esistente, perchè è il solo che realmente rappresenta il paese.

Se poi ferve la guerra civile, in tali condizioni che il nuovo governo non può dirsi in fatto sostituito all'antico, è ben giusto che i governi esteri riconoscano in quest'ultimo la sovranità dello stato, sin quando il nuovo governo non divenga in realtà il governo di fatto e l'altro sia posto nella impossibilità di reggere lo stato. Solamente può dirsi che quando la guerra civile prende proporzioni vaste e regolate, che impegnano per intero una nazione, dividendola in due partiti frai quali pende indecisa la lotta, si può solo riconoscere in essi la qualità di *belligeranti*, e perciò tutti i diritti che vi stanno annessi. Questo fatto si verificò nella guerra intestina che divampò negli Stati Uniti di America, dei quali quelli del Sud volevano separarsi da quelli del Nord, crearono un governo, lottarono strenuamente contro il potere federale, e pretesero essere riconosciuti come stato indipendente dall'Inghilterra. Lord Russel con nota del 2 agosto 1862 fece loro osservare che se essi aveano riportate delle vittorie, pure avevano avuto delle sconfitte, perlochè il governo inglese potea in loro riconoscere la sola qualità di belligeranti, non quella di stato indipendente. In tale occasione Sir G. Corneval Lewis, segretario di stato del dipartimento della guerra, spiegò nettamente il 17 ottobre 1862 nel parlamento inglese la distinzione tra la semplice riconoscienza dei diritti di belligerante e la formale riconoscienza degli stati confederati, dicendo: « Laddove si consideri il numero d'uomini sollevati e le grandi armate lanciate nel campo di battaglia, se si guardi l'abilità dei generali che le comandano, la perseveranza con cui la lotta è stata sostenuta, non si può mettere in dubbio che il Sud meriti il nome di belligerante in quanto alla guerra che sostiene cogli Stati Uniti. Ma quando si chiede al governo inglese di andare più lungi, e dire che gli stati del Sud sono costituiti in potenza indipendente, sembra che agendo in tal guisa il diritto internazionale non sarebbe più dal lato dell'Inghilterra. Tutti sanno che in America ferve una lotta

impegnata fra due potenze in armi di cui l'esito pende tuttora indeciso tra gli stati del Nord che vogliono ristabilire l'unione, come era prima dell'ostilità, e quelli del Sud che vogliono distaccarsene per fondare la loro indipendenza..... Ma constatando lo stato delle cose, non si può inferire che il Sud dell'Unione abbia già stabilita l'indipendenza di fatto; quindi il governo inglese non può essere accusato di negligenza per non avere riconosciuto l'indipendenza degli stati del Sud (1). »

Essendo la rappresentanza della nazione invisibile, non può uno stato ricevere contemporaneamente due agenti diplomatici che appartenessero l'uno al governo caduto e l'altro a quello nuovo, perchè l'ammissione dell'uno esclude quella dell'altro. Difatti avendo l'Inghilterra nel 1861 riconosciuto il regno d'Italia, Lord Russel dichiarò allo incaricato di affari di Napoli che egli non lo riceverebbe più come rappresentante di un potenza indipendente. Lo stesso avvenne negli altri stati che l'un dopo l'altro riconobbero il regno d'Italia.

V.

Essendo il diritto d'inviare agenti diplomatici una prerogativa sovrana, non è possibile che l'abbiano i semplici privati, i quali possono avere dei procuratori per gli affari personali e non dei ministri pubblici per difetto in loro di poteri sovrani. Per la stessa ragione non possono averne le provincie ed i comuni e molto meno le autorità amministrative che le governano, amenochè siano a ciò espressamente autorizzati per speciali ragioni locali da una legge dello stato, nel quale caso i ministri da loro accreditati rappresentano sempre la nazione e non la provincia da cui sono inviati. La Spagna avea in Napoli un vice-re, un governatore nei Paesi Bassi ed un altro in Milano col diritto di trattare a loro nome

(1) Lawrence, op. cit., t. I, p. 204.

mercè agenti diplomatici propri coi governi esteri. Difatti nel trattato conchiuso nel 1825 tra il Papa, la città di Firenze e Carlo V, quest'ultimo era rappresentato da Gattinara plenipotenziario del vice-re di Napoli Conte di Lannoy; ed il Duca di Alba pure vice-re del medesimo stato alcun tempo dopo spediva a Roma suo rappresentante il Marchese di Tresico. Don Pietro di Aragona, altro vice-re di Napoli inviò nel secolo XVII un ministro per complimentare l'esaltazione al trono di Clemente IX, e ambasciatori inviarono i governatori generali dei Paesi Bassi all' imperatore di Germania, al re d'Inghilterra ed alle città anseatiche. Taluni principi soleano altresì inviare i loro ambasciatori per complimentare l'arrivo al potere del governatore di Milano, ai quali egli corrispondeva, inviando quelli proprii. I vice-re portoghesi in America ed in Asia, i governatori delle colonie olandesi, e quelli inglesi nelle Indie Orientali e nell'Australia ebbero concesso talvolta il diritto di legazione che in fatto poi esercitarono.

Il pontefice sino al 1870 che aveva oltre lo spirituale il potere temporale, ed era re, avea il diritto d'inviare agenti diplomatici che difatti manteneva presso le varie Corti di Europa. Nondimeno si domanda se questo diritto fu al medesimo conservato dopo l'annessione dello stato pontificio al regno d'Italia? La negativa parmi risulti evidente dai sopra esposti principii; perchè, avendo egli cessato di regnare, e a lui mancando popolo in nome del quale tal diritto esercitava, non può ulteriormente mantenerlo. La potestà ecclesiastica di cui tuttora è rivestito non è potere sovrano, nè governo speciale di alcun popolo della terra. Vero è che la religione cattolica ed il suo capo vivente regolano le coscienze di buona parte degli uomini sparsi sopra il globo, ma ciò lascia intatti in quest'ultimi i loro diritti temporali e sovrani; per conseguenza non è possibile ammettere che vi possa essere persona chiamata a rappresentare una sovranità che non esiste. Può certamente il pontefice avere dei rappresentanti nei varii stati civili nello

interesse della religione, ma qualunque sia l'influenza religiosa da loro esercitata con siffatta qualità, non sono nè possono mai essere agenti diplomatici, perchè non rappresentano il governo di alcun popolo o di alcun principe sovrano. E se la legge italiana del 13 maggio 1871 *sulle prerogative del sommo pontefice e della santa sede, e sulle relazioni dello stato colla chiesa* stabilisce all'articolo undici che « agli inviati di Sua Santità presso governi esteri sono assicurate nel territorio del regno le prerogative ed immunità d'uso secondo il diritto internazionale nel recarsi al luogo della loro missione o nel ritornare, » ciò non vuol dire che dichiara agenti diplomatici tali inviati, ma li autorizza a godere dei diritti e delle immunità appartenenti ai ministri publici; nel resto lascia intatta la differenza sustanziale fra loro esistente, cioè che gli uni rappresentano una società sovrana, un popolo, e gli altri il capo vivente della religione cattolica. E si attribuiscono a loro le prerogative diplomatiche, perchè devono essere circondati da tutte le possibili guarentigie allo scopo di lasciarli insieme al pontefice che rappresentano in piena indipendenza, per l'esercizio dell'autorità spirituale.

VI.

Avendo dianzi osservato che l'istituzione degli agenti diplomatici si fonda sul bisogno in cui vivono gli stati di scambievoli relazioni, che non sarebbe possibile attuare senza speciali funzionarii, i quali rappresentando gli stati, ne rendano possibile l'avvicinamento e l'accordo in tutti gli scopi di comune benessere, sorge necessaria conseguenza che coloro i quali hanno diritto di inviare agenti diplomatici, hanno pure quella di riceverli; e perciò le società sovrane inclusi i governi di fatto, secondo i principii e le regole poc'anzi cennati per il diritto d'inviare agenti diplomatici.

Nulladimeno l'Heffter non esita attribuire a sem-

plici privati il diritto di ricevere ministri pubblici; perchè « non sarebbe proibito ad un sovrano d'inviare un suo rappresentante presso una casa principesca non sovrana, per esempio in un affare matrimoniale o in altri affari personali (1). » Al certo non può mettersi in dubbio la esistenza di tal diritto in un sovrano o in chicchessia; ma la ragione per cui si manda un rappresentante in siffatta contingenza non è una relazione di stati, in cui si manifesti esplicazione della loro sovranità: è invece una relazione privata, personale del principe, sulla quale lo stato non ha diritto d'interloquire, tranne di rimuoverne gli effetti, qualora tornassero a lui nocivi. Adunque l'inviato del principe investito di tal missione privata non rappresenta la nazione, nè la sua sovranità, e non è agente diplomatico. Può, è vero, godere delle stesse immunità e privilegi accordati ai ministri pubblici; ma dallo avere un trattamento analogo non può trarsi identità di ufficio o di missione. Ciò posto, resta provato che i semplici particolari non hanno diritto di ricevere agenti diplomatici, e non si ha diritto a loro inviarli, perchè questi funzionarii internazionali suppongono rapporti internazionali fra stati sovrani, esplicazione di sovranità nazionale, che non può aver mai luogo, tutte le volte che si tratti di affari con privati.

Da questi principii segue altresì che gl'inviati delle nazioni presso il pontefice non possono essere riguardati come agenti diplomatici; perchè il capo della Chiesa, qualunque sia il grado di sua altezza nella gerarchia religiosa, non rappresenta alcun popolo, nè possiede veruna potestà sovrana; anzi rettamente parlando egli è il capo di una società religiosa, qual'è quella cattolica che malgrado sia vastissima, è sempre società privata per difetto di poteri pubblici sovrani. Nè può dirsi che gli inviati presso il papa rappresentino le loro nazioni come società so-

(1) Op. cit., N. 200, p. 384.

vrane; perchè essi hanno in mira di accordare le relazioni religiose dei loro connazionali colla santa sede. Queste relazioni non possono essere mai governate dalle leggi giuridiche, per essere questi di lor natura essenzialmente coattive, e per ciò inapplicabili ai rapporti religiosi, che il solo vincolo spontaneo della coscienza dei credenti regola e mantiene. Ed ove lo stato confinasse davvero la sua giurisdizione negli stretti limiti del suo scopo, suggeriti dalla ragione, non potrebbe al certo curarsi di affari religiosi, che sfuggono interamente alla sua competenza, diretta alla sola attuazione del diritto.

L'intromettersi in affari religiosi non altro può essere per un governo che una missione transitoria e passeggera, della quale tosto o tardi deve disimpegnarsi; perlochè questi rappresentanti degli stati presso la Santa Sede cesseranno di esistere nell'avvenire; ma sin da ora non possono essere riguardati quali agenti diplomatici. Se poi tutti e l'Italia con legge espressa (1) tributa ai medesimi le stesse immunità e prerogative dei ministri pubblici, è questo un trattamento analogo a quello dei ministri pubblici, che non ne agguaglia l'indole e lo scopo; ed è loro attribuito a solo oggetto di lasciare libere ed indipendenti le relazioni religiose fra gli stati che rappresentano ed il sommo pontefice, e bene assicurare l'esercizio del potere spirituale.

Da ciò segue che non avendo tali rappresentanti la qualità di agenti diplomatici, non hanno il diritto d'intromettersi in base alla loro missione negli affari relativi a questioni temporali che potessero sorgere fra i loro governi e quello d'Italia o di altri stati, amenochè sieno anche accreditati come ministri pubblici presso il governo italiano o altro; nel qual caso si vede chiaramente che essi esercitano

(1) L'articolo 11 della legge sopra citata stabilisce che « gl'inviati dei governi esteri presso Sua Santità godono nel regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto internazionale. Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agl'inviati delle potenze estere presso il governo italiano. »

due funzioni; e solo per quest'ultima possono trattare di affari temporali.

VII.

Lo stato che consente a ricevere un agente diplomatico straniero può sottoporre tale ricevimento a talune determinate condizioni che nel suo interesse crede opportune; perchè, se come fu provato sta in facoltà sua il ricevere agenti diplomatici, può questa recezione sottoporla a talune condizioni speciali che meglio crede convenienti al suo benessere. Difatti quasi tutti i governi esigono che gli agenti diplomatici stranieri non siano loro sudditi per evitare il conflitto che può sorgere fra i doveri di cittadino e quelli di ministro straniero. Questo conflitto per altro riesce dannoso anche allo stato che pensasse di inviarli, perchè non potrebbero essi avere quella piena libertà e completa indipendenza necessaria all'adempimento della missione loro affidata.

Ragionevole motivo per non ricevere un agente diplomatico può essere l'incompatibilità della sua missione col libero esercizio della sovranità, perchè questa non deve essere menomata o ristretta dal diritto di legazione, il quale è un corollario e non una limitazione della indipendenza dei popoli. Difatti i principi protestanti di Germania e la Danimarca si rifiutarono ricevere i legati o nunzii del Papa, perchè credevano inconciliabile con la loro indipendenza la supremazia spirituale reclamata dal pontefice. Non di meno questo inconveniente avrebbe potuto essere rimosso, laddove i limiti dell'autorità della chiesa e di quello della nazione fossero state ben definite. Anzi riflettendo come lo stato non deve entrare in fatto di religione, avrebbe dovuto limitare i rapporti diplomatici coi nunzii pontificii solamente al potere temporale del papa.

Non mi sembra poi ragionevole respingere un agente diplomatico che professi una religione respinta dalla nazione presso la quale vuolsi accredi-

tare, fosse anche un ebreo; perchè la missione diplomatica non ha nulla di comune con la religione, e richiede un uomo intelligente ed onesto, qualunque siano le sue credenze religiose; perlochè a torto il re di Annover si negò a ricevere il conte di Westphalen perchè era cattolico.

VIII.

Ogni stato, qualunque sia la sua potenza ed estensione, può inviare uno o più agenti diplomatici; perlochè ingiustamente pretese Luigi XIV che l'elettore di Brademburgo non potesse mandarne che un solo. In fatto poi gli stati nelle missioni permanenti inviano un solo agente diplomatico, e solo nel caso di missioni speciali sorpassano questo numero. Difatti nel congresso di Vienna la Francia e l'Inghilterra aveano quattro plenipotenziarii per ciascheduna, la Prussia ed il Portogallo tre, l'Austria e la Russia due. Nel congresso di Parigi ogni stato avea due agenti diplomatici; però è d'uopo che uno fra gl'inviati abbia la direzione dei negoziati.

Lo stesso agente diplomatico può essere rivestito di più missioni, affidategli da diversi governi, caso che frequentemente si verificava per gli stati tedeschi, che si facevano rappresentare per gruppi. Nel 1675 e 1676 l'l'Inghilterra e le provincie unite dei Paesi Bassi erano rappresentati dallo stesso ministro presso la Corte di Spagna. Come altresì non è raro il caso che lo stesso agente diplomatico rappresenti il medesimo stato presso più nazioni. Gli stati di Baden, del Belgio, della Svezia, di Wurtemberg e di altri avevano un unico ministro per rappresentarli presso la Prussia, la Sassonia e l'Hannover. Il gran duca di Toscana era rappresentato in Belgio ed in Francia dallo stesso agente diplomatico che alternava la sua residenza fra Parigi e Bruxelle.

IX.

Il diritto di sciegliere l'agente diplomatico appartiene a colui che lo invia, non già a chi lo riceve; perchè ogni nazione deve essere rappresentata da colui o da coloro sui quali ripone la sua fiducia, e giudica capaci a poter disimpegnare la missione che vuol loro affidare. Segue da ciò che uno stato può rivestire della qualità di sua agente diplomatico qualunque cittadino che stimi capace a potere disimpegnare tal missione, senza curarsi dei suoi natali e del suo grado sociale. Difatti non si conobbero mai i parenti del cardinale di Ossat, ambasciatore di Enrico IV; il re di Spagna affidò al pittore Rubens due missioni diplomatiche, malgrado appartenesse ad oscura famiglia. Michele Porticelly d'Emery era negoziante a Lione, prima che fosse ambasciatore di Francia presso casa di Savoia; e Carlo VII non esitò ad inviare ambasciatore a Roma il commerciante Giacomo Coeur.

Cogli stessi principii deve essere risoluta la quistione, cioè se una donna possa essere scelta per disimpegnare una missione diplomatica. L'affermativa è sostenuta da Binkershoekio, Pascal ed altri, i quali con ragione affermano che se una donna può anche reggere un trono, perchè non dovrebbe essere capace a disimpegnare una missione diplomatica? Infatti abbiamo che i Romani spedirono Veturia e Volumnia a Coriolano, ed in tempi posteriori Luisa di Savoia madre di Francesco I e l'Arciduchessa dei Paesi Bassi negoziarono il trattato di Cambrai, che fu detto *paix des dames*. La duchessa di Orléans negoziò il trattato poscia conchiuso tra la Francia e l'Inghilterra, che sciolse quest'ultima dall'alleanza con l'Olanda; la contessa di Hesselles de Bregi fu ambasciatrice in Polonia, e mantenne corrispondenza con tutta l'Europa con tal qualità; Lady Wortley Montagne rappresentò l'Inghilterra presso la Porta Ottomana. Dalloz crede che le donne debbano essere

escluse dalle missioni diplomatiche per timore che gl'intrighi e le passioni possano essere più efficaci su di esse; tuttavia a me sembra non potersi addurre alcun motivo plausibile per sostenere la loro incapacità assoluta. In quanto alla loro attitudine relativa a riuscire un negoziato diplomatico appartiene esaminarla a chi le incombenza; e se uno stato per una ragione qualunque trova capace, anzi più utile di qualunque altro cittadino, una donna per riuscire in una delicata missione diplomatica, non ci è ragione alcuna che possa essere impedito a farlo; perchè in lui esclusivamente risiede il diritto di sciegliere la persona che giudica più atta al disimpegno dei suoi affari.

Malgrado l'indiscutibile diritto di ogni nazione a scegliere di suo gradimento le persone che devono rappresentarla diplomaticamente, deve, anche per raggiungere lo scopo che si propone colla missione diplomatica, preferire pel disimpegno della medesima persone bene accette dal governo straniero che si conciliino più facilmente la sua confidenza. Diguisachè se uno stato ripugnasse a ricevere un determinato individuo, sarebbe al certo massima imprudenza lo spedirglielo; perchè si recherebbe dispiacere al governo straniero, e si comprometterebbe il successo dei negoziati a tal persona affidati. Nè ciò solamente, si correrebbe pericolo che il governo straniero si negasse a ricevere un agente diplomatico a lui inviso; perchè nessuno può essere costretto, e massime uno stato, ad avere relazione con persone colle quali esistono precedenti tali da non potere subirne con indifferenza l'avvicinamento. La storia della diplomazia europea offre per altro non pochi esempii di agenti diplomatici che non furono ricevuti dai sovrani presso quali furono accreditati. Pio V, a cui la repubblica di Venezia avea inviato quattro senatori componenti una ambasciata, ne ricevè solamente tre, rifiutando il quarto per precedenti avuti col medesimo. Nel 1541 Giovanni re di Aragona spedì a suo figlio, che era re di Navarra, il protonotaio Antonio di No-

gueras, il quale fu da quel principe aspramente respinto (1). Nel 1782 il re di Sardegna si negò a ricevere il signor di Semonville come ambasciatore di Francia; come altresì il successore dello stesso principe nel 1820 non volle ricevere come legato prussiano il barone di Martens, perchè genero di un regicida francese.

Ad evitare il rifiuto dei proprii agenti diplomatici si è ricorso allo espediente d'interrogare il governo straniero sulla persona che intende inviarglisi come pubblico ministro; ed ove non gli riesca discara, se ne propone un'altra senza dimandare le ragioni per le quali non riuscì gradito il primo proposto. Tutto ciò avviene oralmente in modo che le osservazioni a cui può dar luogo una scelta restino secrete e dimenticate. Solamente Inghilterra esige che siano manifestati i motivi del rifiuto che devono essere abbastanza serii per accettarli. Difatti avendo l'imperatore di Russia rifiutato come ambasciatore inglese sir Stratford Canning, non fu mandato altro agente diplomatico sino il 1835 che lord Palmerston fu surrogato dal duca di Wellington nel ministero degli esteri.

Non è raro poi il caso che il governo il quale deve ricevere l'agente diplomatico proponga egli stesso la persona che desidera che sia presso lui accreditata; nel che lo stato che deve inviarla può

(1) Il re di Navarra in tale occasione disse al Nogueras: « Mi meraviglio di due cose, o Nogueras: la prima che il re mio padre vi abbia qui inviato, avuto riguardo che si devono sempre inviare persone che siano bene accette al sovrano presso cui sono accreditate, e l'altra che voi abbiate l'audacia di presentarvi al mio cospetto, voi, che quando io era prigioniero a Saragozza, aveste l'ardire di venire con carta ed inchiostro per interrogarmi, credendomi reo di grandi delitti e pretesi tradimenti, di cui mi si accusava.... Se non mi trattenesse il rispetto che ho per mio padre e qualche altra considerazione, voi non riportereste da qui, nè la lingua che osò interrogarmi, nè la mano che vergò le disposizioni; ed affinchè non irritiate dippiù la mia pazienza vi prego e vi ordino di ritirarvi dal mio cospetto, non potendo i miei occhi soffrire un uomo che ha voluto accusarmi di tanti misfatti! » Nogueras volea rispondere, ma ne fu impedito, ed obbligato ad uscire.

contentarlo, quando non trova ragioni in contrario. Ciò però in linea di semplice compiacenza, perchè altrimenti sarebbe lo stesso che attribuire agli stranieri il diritto di nominare gli agenti diplomatici dello stato ed abdicare al libero esercizio dell'autonomia nazionale, che deve essere sempre gelosamente custodita.

CAPITOLO SECONDO

Della missione diplomatica

SOMMARIO

I. Classificazione degli agenti diplomatici. — II. La nazione determina la classe dei suoi ministri. — III. Corpo diplomatico. — IV. Lettere di credito — Pieni poteri — Istruzioni. — Chiave di cifrare e discifrare. — V. Cerimoniale diplomatico.

I.

L'antico diritto delle genti distingueva gli agenti diplomatici dall'indole della missione di cui erano rivestiti, perlochè erano distinti in quanto ai poteri loro accordati, che potevano essere limitati o pieni, nel qual caso erano detti *plenipotenziarii;* in quanto alla natura degli affari, cioè se *negoziatori*, allorchè trattavano d'interessi politici della propria nazione, o di semplice *etichetta*, se erano spediti per complimentare un sovrano straniero in caso di maritaggi regali, di nascite, di condoglianze e simili; in quanto alla durata della loro missione, ed erano detti *ordinarii* quelli che avevano la missione di risedere abitualmente presso un governo straniero, per trattare gli affari nei quali poteva avere interesse la loro nazione, e *straordinarii* nel caso che dovevano disimpegnare una missione determinata e transitoria, come nel caso di negoziare un trattato, stringere una alleanza o conchiudere la pace e simili. Nondimeno avendo attribuito in seguito al titolo di straordinario una maggiore importanza, fu talvolta detto straordinario colui che era rivestito di una missione ordinaria e permanente, come avvenne dal marchese di Cascaris inviato in Francia come ambasciatore straordinario del Portogallo, che

vi rimase dal 1695 al 1700, di lord Manchester ambasciatore straordinario dell'Inghilterra presso Luigi XIV e di altri.

Da ciò si vede come il fasto e l'etichetta cercava forme solenni per manifestarsi più efficacemente, e la storia del XVII e XVIII secolo è piena di discussioni di etichetta, in cui le rivalità personali e nazionali si aprivano largo sfogo, che spesso portava a deplorevoli conseguenze.

Per mettere un termine a siffatte contese il congresso di Vienna adottò nel 19 marzo 1815 un regolamento che lasciò la distinzione degli agenti diplomatici in ordinarii e straordinarii, derivante dalla diversa indole della loro missione, escludendo alcune priorità di grado fra gli uni e gli altri, e stabilì tre classi di agenti diplomatici, cioè: 1.° Ambasciatori, legati o nunzii del papa; 2.° Inviati, legati, ministri plenipotenziarii ed altre persone accreditate presso i sovrani; 3.° Incaricati di affari presso il ministro degli affari esteri. Poscia nella seduta del 21 novembre 1818 del congresso di Aquisgrana fu detto: « Per evitare le spiacevoli discussioni che potrebbero aver luogo nell'avvenire sopra un punto di etichetta diplomatica che sembrava non previsto nel regolamento annesso al trattato di Vienna, fu stabilito fra le cinque corti che i *ministri residenti* accreditati presso le medesime formeranno, per rapporto al *rango*, una classe intermedia fra i ministri del secondo ordine e gli incaricati di affari. » Perlochè le categorie degli agenti diplomatici furono diffinitivamente classificati nei seguenti quattro ordini, cioè:

1.° Ambasciatori e legati o nunzii del papa;

2.° Inviati, ministri plenipotenziarii ed altre persone accreditate presso i sovrani;

3.° Ministri residenti;

4.° Incaricati di affari accreditati presso il ministro degli affari esteri.

Tutto il mondo civile accettò questa distinzione, meno della Porta che si attenne al regolamento di Vienna.

I caratteri distintivi delle quattro classi di agenti diplomatici sono piuttosto di semplice etichetta, anzichè di attribuzione e di sostanza; diguisachè può dirsi che differiscono semplicemente nel titolo ed in taluni speciali onori, nel resto esercitano la stessa missione.

Coll'articolo secondo del succennato regolamento di Vienna è attribuito agli agenti diplomatici della prima classe il *carattere rappresentativo*, nel senso che rappresentano la persona del sovrano dal quale sono accreditati, ed hanno diritto agli stessi onori di colui che rappresentano. Questa rappresentazione è strana, perchè la persona del monarca non si raddoppia, porterebbe la conseguenza che i principi degli stati minori non potrebbero essere rappresentati, non avendo i mezzi di mantenere un ambasciatore, e le repubbliche non potrebbero avere agenti diplomatici della prima categoria, perchè mancanti di principi che dovrebbero essere rappresentati. Inoltre poi dai principii sopra esposti risulta che l'ambasciatore, come qualunque altro agente diplomatico, rappresenta la nazione nel nome della quale esercita le sue funzioni e non la persona del sovrano: questi è il più alto funzionario dello stato, e non lo stato medesimo; che ove si voglia attribuire allo ambasciatore la facoltà di rappresentare il principe nei suoi affari personali, è questo un diritto che sta a parte della rappresentanza della nazione che lo invia; che questa rappresentanza è comune a tutti gli agenti diplomatici, e forma la base della missione di cui sono rivestiti; che per altro fu altrove dimostrato, essere l'esercizio della sovranità (1) una funzione e non una delegazione; quindi tanto il principe, quanto l'agente diplomatico e qualsiasi altro funzionario dello stato non rappresenta nessuno, esercitando il suo ufficio, ma adempie ad una missione che per diritto a lui compete, e gli è riconosciuta nei modi stabiliti dalle leggi nazionali.

(1) V. Part. I, cap. IV, § VIII.

Si dice che i soli ambasciatori possono conferire col monarca presso cui sono accreditati; ma questo privilegio è più apparente che reale; perchè, a parte che nessuno può impedire che il principe straniero conferisca direttamente con altri agenti diplomatici di altra categoria, è poi certo che gli ambasciatori quando trattano di affari, bisogna che come gli altri agenti diplomatici se la intendano col ministro degli affari esteri; il quale, almeno nei paesi costituzionali, che sono la più parte del mondo civile, deve assistere alle conferenze; perchè il principe non può conchiudere alcun negoziato senza l'intervento di un ministro responsabile; di conseguenza il diritto di conferenza diretta ed esclusiva col sovrano straniero non può per nulla influire sull'esercizio delle funzioni diplomatiche dello ambasciatore, le quali per riuscire ad uno scopo qualunque è mestieri del concorso del ministro locale degli esteri. Perlochè gli ambasciatori, dice con ragione il Pinheiro Ferreira (1), sono una inutile e costosa entità diplomatica che dovrebbe fare arrossire la diplomazia ed essere abolita dalla odierna civiltà.

I legati o nunzii del papa sono equiparati agli ambasciatori; ma non sono veri agenti diplomatici, perchè essendo cessato il potere temporale dei pontefici, non hanno più una funzione politica, ma una missione puramente religiosa. I legati *a latere* o *de latere* sono quelli che hanno il titolo di cardinali, i nunzii quelli che non hanno tale qualità.

Gli agenti diplomatici di seconda classe sono come gli ambasciatori accreditati con lettera credenziale dal capo della nazione da cui sono spediti diretti a quello dello stato presso cui sono accreditati.

La differenza fra gli agenti diplomatici della seconda e della terza classe è di puro cerimoniale.

Gl'incaricati di affari sono accreditati con lettera del proprio ministro degli esteri diretta a quello

(1) V. nota al § 192 di Martens, *Precis de droit des gens moderne d'Europe.*

straniero presso cui devono esercitare la loro missione.

Da ciò segue che la distinzione degli agenti diplomatici in varie classi non trova fondamento in nessun principio giuridico, e fu stabilita allo scopo di soddisfare il fasto e l'esigenza della diplomazia; che, se una differenza può fra loro notarsi, può esser solo quella derivante dall'indole della missione di cui sono rivestiti. Questa differenza è da per sè stessa assai efficace, per non patir bisogno di classificazioni arbitrarie e formali, che mal rispondono alla gravità delle funzioni di colui che rappresenta una nazione rimpetto un'altra.

II.

Ogni nazione stabilisce a sua volontà la classe degli agenti diplomatici che spedisce negli altri stati; ma ordinariamente prende consiglio del suo grado politico e dai mezzi materiali ed economici di cui dispone. Difatti i grandi stati, siano monarchie o repubbliche, sogliono spedire tra loro agenti diplomatici di prima classe. Venezia e Genova inviarono ambasciatori; ma la repubblica degli Stati Uniti di America si fa rappresentare da inviati straordinarii e ministri plenipotenziarii. È poi costume che per reciprocità lo stato il quale riceve un agente diplomatico di un altro, mandi presso la nazione che glielo invia un ministro pubblico della stessa classe. L'Italia non ha ambasciatori, ma inviati straordinarii e ministri plenipotenziarii presso tutti gli stati, meno del Chilì, del Brasile, delle città Anseatiche, della Guatimala, del Honduras, del Marocco, del Messico, della Nicaragua, del Perù, del San Salvatore, dell'Uraguay, della Venezuela, nei quali ha *incaricati di affari* con missione permanente.

III.

La riunione di tutti gli agenti diplomatici delle diverse nazioni accreditati presso il medesimo stato dicesi *corpo diplomatico*, il quale non costituisce una persona giuridica, nè politica; ma, come dice il Bluntchli, esprime la solidarietà degli stati (1), ha il diritto di formulare i sentimenti ed i principii comuni, e contiene il germe di migliore futura organizzazione del mondo civile.

Quando il corpo diplomatico si riunisce per atti di semplice cortesia, specialmente nel caso di felicitare la dinastia presso cui è accreditato, è costume che il più anziano in grado degli agenti diplomatici prenda la parola nel nome di tutti.

Non fan parte del corpo diplomatico, e non sono agenti diplomatici i commissarii speciali inviati presso un governo straniero allo scopo esclusivo di comporre amichevolmente un litigio, negoziare un prestito, prendere degli accordi relativi al servizio delle poste, dei telegrafi, delle ferrovie e simili. Ma un ministro pubblico può essere rivestito delle funzioni di commissario, nel qual caso mantiene tutti i diritti annessi alla qualità diplomatica.

IV.

L'agente diplomatico entra nell'ufficio di cui è rivestito dal momento che riceve la corrispondente nomina dal suo governo; ma per esercitare le sue funzioni verso uno o più stati e godere dei diritti che vi sono annessi, è mestieri che sia munito di

(1) Op. cit., art. 182.

un documento, detto *lettera credenziale*, nella quale deve essere indicato il suo nome, la classe diplomatica assegnatagli, la missione che deve disimpegnare, assicurando colui al quale è diretta di aggiustar piena fede a tutte le comunicazioni ufficiali orali o scritte che saranno fatte dal ministro al quale è rilasciata.

Tutti i ministri inviati in Turchia indipendentemente della lettera credenziale devono essere muniti di due altre lettere pel gran *visir* e pel *reis effendi* (capo del dipartimento degli affari esteri). Le credenziali dei legati e dei nunzii del papa risultano da una bolla pontificia.

La forma della lettera di credito varia secondo la classe attribuita allo agente diplomatico che si accredita; difatti per le prime tre classi di ministri pubblici è diretta dal capo della propria nazione al sovrano straniero; per gl'incaricati di affari è diretta dal proprio ministro degli esteri a quello straniero.

Una sola credenziale basta per due ministri inviati per la stessa missione; e più lettere di credito sono rilasciate allo stesso ministro, quando deve disimpegnare varie missioni o spiegare più qualità o rappresentare la sua nazione presso varie corti.

Non pertanto per aprire un negoziato speciale e conchiudere un trattato, è mestieri che l'agente sia munito dei *pieni poteri* che tal volta sono inseriti nella credenziale, ma ordinariamente sono contenuti in un documento speciale, detto *lettera patente*. Pei ministri poi che si riuniscono in un congresso è sufficiente, per entrare in funzioni, che si scambiino tra loro i pieni poteri a fine di riconoscere la loro vicendevole qualità.

I pieni poteri sono *generali*, se danno autorizzazione a trattare qualunque affare con qualunque nazione (*actus ad omnes populos*): *speciali*, se danno facoltà di aprire e conchiudere taluni speciali negoziati con determinate nazioni. Nei tempi attuali possono dirsi quasi aboliti i pieni poteri generali, perchè, stante l'esorbitanza delle facoltà che attibuiscono

all'agente diplomatico, si credono puramente formali, perlochè riescono di nessuna efficacia; ma si richiedono sempre quelli speciali, che tuttora sono necessarii per iniziare e conchiudere un negoziato diplomatico.

Un terzo documento, detto *istruzione*, si rilascia all'agente diplomatico dal proprio governo, in cui sono definite le condizioni diplomatiche in cui la propria nazione si trova con quella straniera, la linea di condotta che deve essere mantenuta dal ministro accreditato, i limiti veri e reali dei pieni poteri, e la precisa estensione delle sue facoltà. L'agente diplomatico riceve le *istruzioni* per suo esclusivo intendimento, perlochè non è obbligato a comunicarle al governo col quale deve trattare; ma se lo crede utile alla riuscita del negoziato, e quando non gli sia vietato dal suo governo, può mostrarle, anche per manifestare quali siano le intenzioni precise dello stato che rappresenta. È poi ben naturale che le istruzioni secondo le circostanze possano essere cangiate o rinnovate durante il corso delle negoziazioni.

Il segreto è l' anima dei negozii; di conseguenza è necessario che un agente diplomatico scriva colla massima segretezza al suo governo. Da ciò il bisogno di corrispondere col medesimo in cifre convenzionali. Nondimeno Pinheiro Ferreira osserva gl'inconvenienti che derivano dal linguaggio cifrato; perchè dà sospetto che si parli di cose gravissime; e poi è facile che la chiave della cifra sia scoperta, in modo che mentre un ministro crede che quanto scrive al proprio governo sia segreto, in fatto è conosciuta dal governo straniero con cui tratta. Ma l'eminente giuspubblicista non esclude la possibilità di un linguaggio convenzionale impossibile a scovrirsi, come quello di due persone che si accordino di mettere a base della loro corrispondenza due copie di un libro della stessa edizione, ritenendone una per ciascheduno; e poi indicare la linea e la pagina che si vorrà; ed ivi, cominciando dal primo rigo, segnare il nu-

mero di ogni singola lettera che sarà necessaria a comporre le parole che si vogliono scrivere. Si invierà poscia la carta contenente i numeri raccolti, i quali non potranno essere compresi, se non da colui che possiede il libro corrispondente su cui furono segnati.

V.

Il cerimoniale diplomatico regola gli onori e le distinzioni che sono attribuiti agli agenti diplomatici nell'esercizio delle loro funzioni.

Non esiste un cerimoniale conforme in tutti gli stati; quindi è determinato dagli usi seguiti in ogni singola corte, ed appartiene al sovrano stabilire a tenore delle sue convenienze gli onori e le distinzioni che intende tributare agli agenti diplomatici, presso lui accreditati; ma non può offendere il carattere di un ministro straniero, dovendo sempre rispettare i diritti e i privilegii che stanno annessi a tal qualità. Giova poi l'avvertire che dopo il congresso di Vienna quasi tutti gli stati hanno adottato un cerimoniale poco presso conforme.

Appena un agente diplomatico giunge nel luogo destinato al suo ufficio, deve notificare al ministro del luogo il suo arrivo, chiedendo che gli sia accordata una udienza per presentare le sue credenziali, delle quali invia nello stesso tempo copia autentica al ministro straniero. Questi ne dà conoscenza preventiva al suo sovrano, in modo che sia informato dello scopo della missione dello agente diplomatico, quando sarà per riceverlo. Questa udienza è pubblica o privata, e gli ambasciatori talvolta ottengono una udienza solenne al principio ed alla fine della loro missione. Vanno dal principe straniero e ne ritornano in carrozze di corte, e giunti nella reggia ricevono gli onori militari.

Gli ambasciatori sono ricevuti nella sala del trono

dal sovrano straniero insieme ai principi del sangue, e nel presentare le loro credenziali pronunziano un discorso allusivo alle buone relazioni esistenti fra il proprio governo e quello del principe con cui parlano ed allo scopo della loro missione. Questa allocuzione è già conosciuta con antecedenza dal sovrano a cui è diretta, perchè possa farvi la sua risposta. A Costantinopoli gli agenti diplomatici di prima classe, rimettono le lettere di credito in mano del Gran-Visir, ma alla presenza del sultano.

Gli agenti diplomatici di seconda e terza classe possono essere ricevuti in udienza pubblica dal sovrano straniero circondato dai grandi ufficiali della sua corte nella sala dei *circoli diplomatici.*

Gl'incaricati di affari sono ricevuti dai ministri, ma avvicinano poi il sovrano nei *circoli diplomatici*, ove in talune epoche determinate egli riceve il corpo diplomatico.

Frequentemente poi le udienze sono private, nelle quali senza molte formalità il sovrano riceve gli agenti diplomatici stranieri nel suo gabinetto, e talvolta alla presenza di alcuno dei suoi ministri e di alcune persone della sua corte.

Il ministro pubblico, dopo essere stato ricevuto dal sovrano straniero, fa agli altri membri del corpo diplomatico visite d'etichetta, le quali sono regolate in conformità del grado diplomatico di ogni singolo ministro, allo scopo di essere riconosciuta la qualità ufficiale del nuovo venuto.

Il diritto di precedenza frai varii agenti diplomatici si osserva nel modo seguente: per quelli che appartengono alla medesima nazione, secondo l'ordine stabilito nella lettera di credito: per quelli che appartengono a varii stati secondo la classe di cui sono insigniti, senza mettere a calcolo il *rango* del proprio sovrano. Nel caso poi di uguaglianza di grado dei varii agenti diplomatici, la precedenza dell'ammissione o l'ordine alfabetico degli stati dai quali sono spediti decide del diritto di precedenza.

Il cerimoniale diplomatico si osserva nei congressi,

nella conferenze, nei pranzi, nelle riunioni del corpo diplomatico; ed all'uopo sono stabilite una moltitudine di regole, alcune oggi cadute in disuso, le quali sono esposte da varii scrittori (1), e che per amor di brevità non credo necessario riferire.

(1) V. De Vera, *Le parfait ambassadeur;* Garden, *Traité complet de diplomatie;* Hotman, *Traité de l' ambassadeur;* Kluber, *Droit des gens moderne;* Viquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions; Mémoires sur les ambassadeurs;* Calvo, *Le droit international théorique et pratique.*

CAPITOLO TERZO

Dei diritti e delle guarentigie degli agenti diplomatici.

SOMMARIO

I. Prerogative degli agenti diplomatici. — II. Queste prerogative sono diritti e non privilegii. — III. Inviolabilità. — IV. Le pene più severe stabilite contro le offese fatte agli agenti diplomatici sono cagionate dalle loro funzioni e non dallo attentare alla sicurezza dello stato. — V. Non è luogo all'applicazione delle pene più gravi, quando le offese contro gli agenti diplomatici non colpiscono il loro carattere pubblico. — VI. La inviolabilità degli agenti diplomatici non vien meno per rappresaglia, dura quanto la missione, e si estende alle persone ed alla corrispondenza che essi usano nell'esercizio della medesima. — VII. Estraterritoriarità degli agenti diplomatici. — VIII. Fondamento e limiti delle immunità di cui godono gli agenti diplomatici.

I.

Dovendo gli agenti diplomatici rappresentare le loro nazioni rimpetto i governi presso i quali sono accreditati, è mestieri che siano rivestiti di guarentigie tali che assicurino la possibilità di adempire la loro missione; per quel precetto volgare che chi vuole il fine deve somministrare i mezzi, perlochè deve essere rimosso ogni ostacolo al libero e completo esercizio delle funzioni diplomatiche. I ministri pubblici devono far valere i diritti degli stati che rappresentano presso la nazione nella quale risiedono; segue da ciò che questa deve esser messa nella impossibilità di esercitare sui medesimi un'influenza dannosa, atta a menomare la loro indipendenza. E di vero come potrebbe un agente diplomatico manifestar lagnanze, minacciar di guerra o dichiararla in nome del suo governo a quello stra-

niero, se fosse soggetto, per quanto riguarda le sue funzioni, alla giurisdizione di quest'ultimo che senza ed anche con ragione potrebbe tradurlo innanzi i suoi tribunali, nelle sue prigioni, e farlo sottostare a tutti i suoi ingiusti rigori, derivati dal desiderio di sopraffare il governo straniero nel suo rappresentante?

Il bisogno di guarentigie siffatte si manifestò in tutti i tempi, anche in quelli più remoti, donde la antica massima *sancti sunt legati.* E poichè in tempi di superstizione dove non giunge la potenza terrena si ricorre a quella divina, gli antichi misero i pubblici legati sotto la protezione degli Dei, i quali, secondo narra Ammiano Marcellino, punivano atrocemente coloro che offendevano un legato straniero: anzi le furie, ministre di loro vendette, mai si ristavano di tormentare l'autore di tanto delitto. L'Alcorano dichiarò peccato degno di gran pena il danno fatto ai ministri pubblici, e gli stessi popoli barbari non mancarono di rispettarli. La sapienza romana avea all'uopo delle leggi speciali che dichiaravano contraria al diritto delle genti, e punivano severamente l'offesa recata ad un legato straniero (1). Gli Europei che conquistarono l'America trovarono nel Messico ed in altri stati del nuovo mondo riconosciuto il principio delle inviolabilità dei legati internazionali.

Da ciò derivò in tempi moderni che la persona degli agenti diplomatici fu detta sacra ed inviolabile, e fu stabilito il diritto *estraterritorialità* ed altre particolari esenzioni in loro favore.

II.

Siffatte prerogative sono da non pochi giuspubblicisti dette privilegii; ma essendo queste una conseguenza necessaria della missione diplomatica, senza che non potrebbe essere disimpegnata, si fondano

(1) D., *De legationibus*, L. 17.

sulla necessità di natura in cui sono gli stati di avere ministri che liberamente li rappresentino. Segue da ciò che le esenzioni di cui godono gli agenti diplomatici non sono privilegii, ma diritti che non offendono l'uguaglianza giuridica degli uomini e delle nazioni. Ciò è tanto vero che l'assemblea legislativa francese nei primordii della rivoluzione del 1789, che recise ogni sorta di privilegii, disse espressamente che questo principio non contrastava, nè si estendeva alle immunità diplomatiche. Nel progetto di codice che poscia fu detto *Napoleone* erano stabiliti taluni articoli speciali che riconoscevano siffatte garantie, ma a proposta di Portalis furono tolti, solo perchè erano estranei al diritto privato civile che in quel codice si conteneva. La Francia repubblicana infine del 1848, che pensò sopprimere il titolo di ambasciatore, lasciò intatti i diritti degli agenti diplomatici (1).

Certamente oggi non è più a parlarsi della *santità* dei legati, perchè il diritto concerne i soli rapporti giuridici; e poi gli antichi nel dichiarar *sacra* la persona del legato usavano questa parola piuttosto in senso traslato per indicare che il rispetto della sua persona dovea essere talmente esatto e severo come quello dovuto ad un essere sacro.

III.

Tutti gli scrittori di diritto internazionale, parlando delle prerogative diplomatiche, riconoscono dapprima quella della *inviolabilità*. Questa inviolabilità non è simile a quella stabilita pei principi di stati costituzionali; perchè in tal caso deriva dall' indole speciale delle monarchie temperate, in cui il principe non dee soffrire le conseguenze dei proprii atti, e la responsabilità dei medesimi cade sui ministri; quindi egli non fa nulla, ed è inviolabile. Avviene il contrario dello agente diplomatico che

(1) V. Kluber, op. cit., p. 221, nota di Ott.

è responsabile degli atti suoi, sia come cittadino, sia come pubblico funzionario.

La inviolabilità del ministro pubblico non può neanco significare la esenzione della giurisdizione locale civile e penale dello stato in cui è accreditato, perchè tale immunità non lo mette fuori del diritto, ma lo fa sottostare alle leggi ed ai magistrati della propria nazione, il che deriva da un'altra sua prerogativa di cui parlerò in seguito, quando terrò parola della *estraterritorialità* dei ministri pubblici.

Non può l'inviolabilità significare, come dicono la quasi totalità dei pubblicisti, che il ministro pubblico non possa soffrire violenze del governo, presso cui è accreditato; perchè questo diritto esiste indipendentemente della missione diplomatica di cui è rivestito; deriva dall'essere una personalità giuridica, e lo possiede al pari di qualunque altro cittadino nazionale o straniero che sia, perchè è una condizione assoluta, come dice il Romagnosi (1), della padronanza originaria dell'uomo. La inviolabilità presa in questo senso potea avere un gran valore presso gli antichi dai quali l'abbiamo ereditato, perchè la condizione dello straniero era incerta, anzi agguagliata a quella del nemico; ma oggi che i suoi diritti sono riconosciuti e rispettati dovunque si rattrovi, e che è stato pareggiato al nazionale (meno per quanto riguarda le leggi dette personali che devono essere sempre quelle del paese nativo) non esiste, nè si può dare allo agente diplomatico un trattamento migliore di quello che riceve qualunque privato, ed egli è inviolabile come ogni altro straniero.

Nondimeno si osserva che qualora un governo opprima e violi i diritti di un agente diplomatico straniero, caso troppo difficile nell' attuale èra di civiltà, la nazione a cui appartiene l'offeso è nel diritto di chiedere ed ottenere conveniente riparazione. Ed ove le sia negata, può farsela da sè, dichiarando la guerra allo stato offensore. La storia

(1) *Giurisprudenza teorica*, parte I, lib. I, n. 1635, p. 4, d. 4.

infatti narra le funeste conseguenze che sono derivate ad uno stato dallo avere maltrattato un agente diplomatico estero. Il Doge di Genova dovette recarsi personalmente in Francia seguito da otto senatori e quattro gentiluomini e chiedere scusa a nome del suo governo a Luigi XIV di un' offesa fatta al ministro francese, per la quale la Francia avea dichiarato la guerra alla repubblica genovese. L'avere poi l'ultimo Bey d'Algeri percosso con un ventaglio l' inviato francese, offrì il pretesto alla nazione dell'offeso a deporre dal trono il principe offensore e soggettare alla Francia l'Algeria.

A vero dire non metto in dubbio che uno stato, il quale vede da un altro oppressi i suoi agenti diplomatici, riceva una maggior offesa di quella che potrebbe derivare da oppressioni fatte ai proprii sudditi dimoranti in estero territorio. Ma anche in quest'ultima ipotesi lo stato offeso nella persona dei suoi soggetti ha sempre il diritto a dichiarare la guerra per ottenere la riparazione dei torti sofferti.

Si dice che la inviolabilità consiste nel dovere che ha ogni stato di garantire gli agenti diplomatici dalle offese che possono recar loro i privati. Ciò è ben giusto; e se lo stato non può violare i loro diritti, nemmeno possono questi essere offesi da un cittadino, senza essere punito dalla legge nazionale. Ma questo diritto per le considerazioni già fatte esiste per qualunque straniero, che essendo una persona giuridica, non può ricevere offesa nei suoi diritti, e lo stato del luogo in cui si trova come organo del diritto è tenuto a punire tutti gli atti che offendono l'umana personalità, qualunque sia la persona che li commetta, e qualunque quella che li subisca. Siffatta prerogativa adunque deriva dai principii generali del diritto, e non da speciali considerazioni della qualità di pubblico ministro.

Nulla di meno si aggiunge: la legge deve punire più severamente le offese contro un agente diplomatico, di quanto quelle dirette contro un semplice cittadino; perchè nel primo caso, offendendo un mini-

stro pubblico, l'offesa ricade sopra un'intera nazione, della quale può suscitare lo sdegno, e di conseguenza mette in pericolo la sicurezza dello stato; quindi doppia ragione di punire l'offensore con pene più gravi; ed invece nella seconda ipotesi, l'offesa si circoscrive all'individuo che la riceve, e non produce altri effetti. Ma io non posso ammettere il principio che l'offesa fatta all'agente diplomatico si estenda alla sua nazione: se egli è rubato, ferito, ucciso, gli effetti di tali reati si limitano a lui solo, e la nazione non ne risente alcun danno personale. Nemmeno posso ammettere che offendendo un agente diplomatico, si comprometta la sicurezza dello stato, perchè tale offesa non attacca gli ordini interni della nazione, nè la espone ad un'invasione straniera, quando è seguita dalla pena corrispondente. Se i reati commessi in danno di uno agente diplomatico restano inulti, il governo da cui è inviato può al certo muovere le opportune lamentanze, chiedere ogni riparazione; e questa negata, può anche dichiarar la guerra che è il massimo pericolo che possa minacciare uno stato; ma in tal caso il pericolo non è attirato dal misfatto commesso, ma dalla denegata giustizia fatta per parte del governo locale. D'altronde questo pericolo esiste ancor quando la violazione di diritto sia stata fatta in danno di un semplice privato straniero, e sia rimasta impunita. Questi principii sono così certi che gli stessi pubblicisti, dopo avere ammesso una maggior pena per reati commessi in offesa di un agente diplomatico, sono obbligati di riconoscere pei medesimi un sistema punitivo conforme a quello stabilito contro gli altri reati, che colpiscono semplici stranieri; e le legislazioni penali di tutti i popoli nello indicare le infrazioni della legge e nello stabilirne le pene corrispondenti (meno in taluni casi di cui parlerò fra breve) non fanno alcuna distinzione della persona dell'offeso, e stabiliscono l'applicazione di disposizioni comuni per reprimere e punire i reati che possono essere commessi.

IV.

Non nego che i Romani volevano che coloro i quali avessero offeso un legato straniero fossero consegnati alla potenza a cui apparteneva il legato; che l'Inghilterra nel 1627 consegnò alla Danimarca un tedesco residente in Londra, perchè avea insultato l'inviato danese, ed altrettanto fece nel 1708 verso la Svezia; pure oggi un tale uso è completamente abbandonato, e sono sempre i tribunali locali quelli che giudicano e puniscono, applicando le leggi nazionali a tutti i reati commessi nel loro territorio, qualunque sia la persona dell'offeso. È vero del pari che per la legge inglese del 1709 erano considerati come violatori del diritto delle genti e come perturbatori della pubblica tranquillità coloro che attentavano ai diritti degli agenti diplomatici stranieri, ed i magistrati aveano un potere illimitato di punirli estraordinariamente con pene proporzionate all'oltraggio (1); ma, con ragione osserva sul proposito il Filangeri (2), che siffatta indeterminazione di pena non era degna della civiltà britannica, perchè appartiene al legislatore il fissare la pena, ed ogni cittadino deve sapere a quali pericoli si espone commettendo un reato.

D'altra parte è indubitato che i codici penali imperanti nella più parte degli stati non hanno leggi eccezionali per punire i reati commessi in danno di agenti diplomatici. Ed in Francia, che il codice del tre brumaio, anno IV, stabiliva giurati speciali per la cognizione degli attentati commessi contro il diritto delle genti, è certo che dopo la pubblicazione del codice d'istruzione criminale del 1808 non esistono più questi giurati, e la Corte di Cassazione di questa nazione (3) stabilì la competenza della Corte di assise ordinaria per reati commessi in offesa di ministri pubblici.

(1) *Comment. on the law. of eng.*, t. I, p. 59.
(2) *Scienza della legislazione*, t. III, p. II, cap. XLIX, N. 2
(3) 27 Gennaro 1843.

È un principio poi riconosciuto generalmente che contro i reati commessi in offesa di agenti diplomatici nello esercizio delle loro funzioni sono applicabili le pene più gravi stabilite per le uguali offese in danno di pubblici funzionari dello stato. Questo principio è stabilito nell'articolo 148 § 1 del *progetto di codice per il regno d'Italia presentato al Senato* il 24 febbraio 1874 dal Ministro di Grazia e Giustizia. Ma questa non è una prerogativa speciale stabilita esclusivamente pei ministri pubblici, perchè riflette la qualità in loro esistente, cioè di essere pubblici funzionarii, perchè pubblica funzione è quella che adempiscono nel nome del loro governo verso quello in cui risiedono; e possono ivi esercitarla e godono del carattere pubblico di cui sono rivestiti, dopo chè questo è in loro riconosciuto dal governo del luogo. Di conseguenza è in questo senso e per questo scopo che sono a loro estese le leggi che assicurano la loro indipendenza ai depositarii della pubblica autorità. E vuolsi notare che il punire più severamente le offese fatte contro i pubblici funzionarii non ha per iscopo il mantenere un rispetto maggiore della loro persona, ma ha per oggetto di assicurare con guarentigie efficaci le funzioni pubbliche da loro esercitate; difatti la pena maggiore si applica, quando l'offesa ad un ufficiale pubblico è fatta nell'esercizio delle sue funzioni o a causa delle medesime. Quando manca tal condizione, impera il diritto comune.

Nelle leggi penali di varii stati è poi fulminata per le ingiurie, i libelli, le stampe fatte in offesa di ministri pubblici una pena più grave di quella stabilita per simili offese in danno di semplici privati. Difatti per la legge italiana sulla stampa del 26 marzo 1848, art. 26, è detto: « le offese contro gli Ambasciatori, i Ministri ed Inviati od altri agenti diplomatici delle Potenze estere accreditati presso il Re ed il governo saranno punite colle pene per le offese contro i privati, raddoppiata però la multa. » Il codice penale prussiano del 1851, § 80 e 81, stabilisce

ene speciali per le parole, scritti, stampe, gesti, mblemi che offendono un agente diplomatico; ed codice germanico del 1871 punisce col carcere o lla detenzione in una fortezza fino ad un anno le ffese contro un ministro pubblico. Ma l'applicazione queste pene più gravi deve esser fatta, quando offese contro i ministri stranieri abbiano avuto ogo nell'esercizio delle loro funzioni a causa di tale esercizio. Difatti la legge belga del 12 marzo 1858 all'articolo 7 ed 8, il codice penale toscano all'articolo 369, puniscono con pene più gravi le diffamazioni, le ingiurie, ed i libelli famosi e simili, qualora siano state fatte ad agenti diplomatici nell'esercizio delle loro funzioni o per causa di questo esercizio.

Da ciò segue che la maggior severità della legge in tal caso non deriva da un trattamento punitivo eccezionale che si farebbe per le succennate offese, ma dalla guarentigia stabilita in favore dei pubblici funzionarii, per la quale le offese commesse in danno dei medesimi devono essere punite più severamente per conservare intatta la loro indipendenza. Guarentigia che può cangiare d'intensità e di estensione secondo la natura delle funzioni per le quali è ordinata. E trattandosi di agenti diplomatici, se questi sono equiparati ai funzionarii pubblici dello stato per la punizione dei reati di cui possono essere danneggiati, sono poi nel bisogno di una guarentigia speciale in quanto alle ingiurie ed alle offese di cui possono essere colpiti, perchè l'offesa fatta alla loro persona nell'esercizio della loro missione ricade sulla nazione che rappresentano.

Taluni hanno preteso che i ministri stranieri siano sempre nell'esercizio del loro ufficio, perchè rappresentano sempre la sua nazione; di conseguenza qualunque offesa ricevano, si riferisce sempre alle loro funzioni (1). Ma anche in tale ipotesi, che io non posso

(1) Difatti il citato articolo 26 della legge italiana sulla stampa ammette la pena maggiore per le offese fatte contro gli agenti diplomatici, senza limitarla al caso che siano dirette ai ministri pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, perchè li ritiene sempre in tale esercizio.

ammettere interamente, è sempre riconosciuto il principio che la maggior gravità della pena è data come guarentigia della funzione pubblica che adempiono i ministri pubblici, ed allo stesso titolo per cui è stabilita in pro dei pubblici funzionari nazionali.

Da ciò segue che l'art. 396 del codice penale toscano, e l'articolo 148 del progetto di codice penale per il regno d'Italia presentato al Senato il 24 febbraio 1874 dal ministro di Grazia e Giustizia irregolarmente collocano le offese contro gli agenti diplomatici frai reati contro la sicurezza dello stato; perchè, dissi poc'anzi, nessun governo può essere responsabile dei traviamenti de' suoi soggetti; e quando egli li ha puniti in conformità delle leggi dello stato, la nazione a cui appartiene l'agente diplomatico offeso deve essere soddisfatta, e non ha diritto a trarre alcun lamento. « Come si può ammettere, dice Esperson, che il fatto isolato di un semplice cittadino contro l'agente diplomatico di un'estera nazione debba annoverarsi fra gli atti ostili che espongono lo stato ad una dichiarazione di guerra? Quando le violenze abbiano avuto luogo senza la connivenza del governo, non possono condurre ad una dichiarazione di guerra. Se questa avrà luogo, sarà unicamente perchè il governo non accordò la dovuta soddisfazione, non adempiendo al dovere che gli incumbeva di far rendere giustizia all'offeso dai tribunali. In altri termini sarà bensì l'offesa che ha dato *occasione* alla rottura delle relazioni pacifiche, ma perchè alla medesima venne a partecipare il governo, se ne rese in certo modo complice, rifiutandosi a ripararla (1). »

V.

Segue dalle promesse che le offese fatte ai ministri pubblici soggiacciono alle pene maggiori stabilite dalla legge, quando offendono il carattere pubblico dei

(1) Op. cit., p. 75.

medesimi. In conseguenza di ciò un'ingiuria fatta ad un agente diplomatico dentro la sua abitazione reclama sempre l'applicazione delle pene più gravi, appunto perchè il suo palazzo è un pubblico ufficio dove egli esercita la missione affidatagli dal suo governo. Ma se gli autori della ingiuria ignorano la qualità diplomatica della persona che insultano, soggiacciono alle pene comuni, perchè la loro offesa è diretta verso un cittadino, non contro un agente diplomatico. In effetti Vattel (1) rapporta che avendo alcuni giovani dissoluti insultato in Svizzera la casa del ministro d'Inghilterra, fu costui richiesto della riparazione che esigeva per la ricevuta offesa. Egli rispose dignitosamente che era interesse del governo elvetico provvedere alla pubblica sicurezza; in quanto a lui in particolare non si credeva offeso da persone che ignoravano la qualità diplomatica di lui e della sua casa.

Come altresì se un ministro pubblico si fa autore, e poscia la stampa lo attacca e lo censura, non può invocare le guarentigie diplomatiche per un atto da lui derivato come semplice privato. Se egli è insultato in una casa di tolleranza, dice Heffter (2), non può ottenere quel maggior rispetto che è dovuto alla sua qualità diplomatica. Ciò deriva sempre dal principio che quando il ministro pubblico spiega la sua qualità, esercita le sue funzioni, ha luogo l'applicazione di tutte quelle guarentigie che tal qualità e a tali funzioni sono annesse; ma se agisce come semplice cittadino, ogni guarentigia eccezionale cessa per difetto della causa da cui deriva e sulla quale si fonda.

Ammesso il principio che il diritto comune si applica per la punizione dei reati commessi in danno di un agente diplomatico, risulta ozioso l'esame se furono commessi nello stato di legittima difesa, se provocate dal ministro pubblico, se avvenuti per sua

(1) Op. cit., lib. IV, cap. VII, § 82.
(2) Op. cit., § 204.

imprudenza, per non essersi allontanato da un tumulto popolare, se derivati da una sua sfida, o dall'averla accettata, se sfidato a duello e simili; perchè la legge comune impera senza bisogno di alcuna distinzione. Questo esame può farsi solamente per quelle offese che egli ha ricevuto nell'esercizio delle sue funzioni, e per le ingiurie che ha potuto ricevere. Ed in queste è sempre a distinguere se siano state dirette al suo carattere pubblico o alla semplice sua persona privata: nella prima ipotesi sono offese le sue funzioni pubbliche, quindi soggiacciono alle pene eccezionali: nella seconda impera il diritto comune.

VI.

Si è fatta la quistione se la inviolabilità degli agenti diplomatici possa venir meno per rappresaglia. Ma il delitto non autorizza il delitto, e l'imperio della legge giuridica esiste sempre integro, malgrado le particolari violazioni che possa farne qualcheduno. Quando i Cartaginesi offesero i legati romani, vi fu chi disse a Scipione che un trattamento conforme dovea esser fatto agli ambasciatori di Cartagine; ma egli invece li rinviò sani e salvi, dicendo ai Romani che era indegno di loro far quello che rimproveravano ai Cartaginesi.

La inviolabilità dello agente diplomatico incomincia e finisce con l'esercizio della missione di cui è rivestito, tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra. Nondimeno, siccome all'adempimento della missione è necessario che il ministro pubblico si rechi sul territorio dello stato presso cui deve eseguirla, e dopo che l'ha compiuta ha bisogno del tempo necessario, perchè lasci il paese straniero, la sua inviolabilità comincia dal momento che egli ha messo piede nel territorio estero, e cessa dopo che ne è uscito. Ben inteso che la dimora finale dell'agente deve essere quella necessariamente reclamata per ritornare nella sua nazione. Se egli la prolunga inutilmente, è ben naturale che la invio-

labilità sua cessi col tempo bisognevole per transitare il territorio estero e raggiungere il confine; quindi per l'eccedenza resta un semplice privato.

La inviolabilità di cui godono gli agenti diplomatici si estende agli atti inerenti alle loro funzioni ed alle persone che impiegano per le medesime. Dondechè non possono essere aperte le loro corrispondenze, nè letti i loro dispacci e i loro documenti; nè possono essere inquisiti i corrieri di gabinetto che ne sono portatori; sebbene ad evitare qualunque pericolo sogliono i ministri pubblici corrispondere coi loro governi in cifre convenzionali; e così impediscono, per quanto è possibile, che siano violati i loro secreti.

VII.

La sola inviolabilità, si dice dalla più parte dei pubblicisti, non è sufficiente ad assicurare il libero esercizio delle funzioni degli agenti diplomatici. Se la giurisdizione del paese in cui risiedono avesse su loro imperio, potrebbe esaminare i loro atti, la legittimità dei medesimi, i motivi che li promossero e lo scopo a cui sono diretti; perquisire la loro abitazione, e perciò conoscere tutte le relazioni che i governi stranieri possono avere coi loro rappresentanti: sarebbe in tal guisa tolta quella completa libertà ed indipendenza che sono essenzialmente necessarie allo esercizio delle missioni diplomatiche. Da ciò il bisogno di esentare i ministri pubblici dalla giurisdizione dello stato, per tutto ciò che possa influire sull'esercizio delle loro funzioni diplomatiche.

Tale esenzione poi non deve essere intesa nel senso che il ministro pubblico non debba rispondere dello adempimento dei suoi doveri verso nessun potere costituito; ma solamente che alla giurisdizione dello stato presso cui è accreditato deve essere sostituita quella della nazione che egli rappresenta. Questa condizione giuridica fuori del diritto comune si volle indicare con una parola che meglio la fa-

cesse spiccare; e si ricorse alla finzione della *estraterritorialità*, mercè cui l'agente diplomatico è considerato come vivente sempre nel territorio della sua nazione, negando così la sua dimora di fatto nello stato in cui esercita le sue funzioni.

Poscia scambiando la finzione con la realtà, e dimenticando come la estraterritorialità era una conseguenza delle immunità dovute allo agente diplomatico a causa della sua missione, fu interpretata in senso inverso, cioè fu ammessa come certa la estraterritorialità, e supponendo che realmente il ministro straniero dimorasse nella propria nazione, se ne trassero le conseguenze opportune, donde l'assoluta sua esenzione delle leggi e dei magistrati del luogo ebbe a derivarne. Ma l'intera indipendenza della giurisdizione dello stato in cui risiede il ministro straniero in fatto era impossibile, perchè, tranne per gli atti che influir poteano sull'esercizio del suo ufficio, la realtà di sua dimora la vinceva sulla finzione della *estraterritorialità*.

Ciò posto, i pubblicisti si videro nella necessità di stabilire non poche eccezioni al principio estraterritoriale; e crearono per l'agente diplomatico una posizione ibrida, per la quale, mentre egli in fatto esisteva nel territorio straniero, dovea giuridicamente considerarsi in quello della sua nazione, e sottostare alla giurisdizione della medesima; e poi in fatto rispondere per taluni suoi atti e sotto determinate condizioni alla giurisdizione del luogo.

Tutto ciò ebbe origine nella finzione della *estraterritorialità*, la quale nega la reale dimora dell'agente diplomatico, fallisce nella sua pratica applicazione, dà scaturigine a molti errori, rende incerta la posizione del ministro pubblico rimpetto lo stato in cui dimora, e maggiormente verso gli abitanti di questo, che non hanno sicurezza della giurisdizione alla quale debbono rivolgersi, per costringerlo allo adempimento delle sue obbligazioni; ed attua un sistema menzognero e fallace in un'epoca di semplificazione di forme legali e di abban-

dono di finzioni giuridiche; le quali, se possono essere utili nello inizio delle legislazioni dei popoli, devono, per quanto è possibile, essere respinte, quando il diritto è assiso sopra solide basi.

VIII.

Fondamento della esenzione della sovranità locale è adunque nel ministro straniero l'ufficio diplomatico da lui disimpegnato, perchè, se le sue funzioni sottostassero al sindacato del governo straniero, non potrebbero essere esercitate con quella libertà ed indipendenza necessarie per raggiungere lo scopo che si prefiggono. Ciò posto, è necessario che egli sia esente dalla giurisdizione straniera per tutti quegli atti che influiscono direttamente sull' esercizio della sua missione, perchè, senza ciò, sarebbe egli nella impossibilità di prendere quelle misure che, sebbene reclamate urgentemente dall'ufficio di cui è insignito, potrebbero riuscire dispiacevoli al governo presso cui è accreditato.

Dall'essere la immunità della giurisdizione locale fondata sulla natura dell'ufficio che esercita l'agente diplomatico, sorge di conseguenza che questa esenzione deve essere annoverata trai suoi diritti fondamentali, cioè inerenti a quest'ufficio medesimo, e che i limiti della medesima si trovano dove finisce il bisogno di libertà e di indipendenza con cui deve essere esercitata la missione diplomatica. E di vero il principio che regola l' efficacia della sovranità degli stati è che essa si estende su tutto il territorio nazionale, e impera su tutte le persone che ivi si ritrovano permanentemente o di passaggio. Questo principio trova un' eccezione per gli stranieri, e per quanto concerne il loro statuto personale, perchè è mestieri che la loro capacità personale sia regolata dalle patrie leggi; un'altra eccezione deve essere ammessa del pari per gli agenti diplomatici, per quanto il libero esercizio della loro missione lo richieda, oltre il qual limite deve essere inconcusso l'impero della sovranità locale.

Da ciò deriva altresì che col progredire della civiltà, diminuendo le nimistà ed i sospetti fra le nazioni, dovrà più restringersi la sfera di attività del ministro pubblico che sfugge alla sovranità locale. E guardando ad un avvenire di relazioni di più tenace amistà e di fratellevole armonia dei popoli, quando davvero un vincolo di solidarietà internazionale li congiungerà più strettamente; più angusto si renderà il compito dello agente diplomatico, e di conseguenza diminuiranno le sue immunità. Anzi è a sperarsi che nessuna differenza debba esistere tra un funzionario nazionale ed un ministro straniero; perchè, agendo entrambi con scopo armonico, diretto al bene delle nazioni che rappresentano, cessa il bisogno di esenzioni particolari, potendo ognun di essi all'ombra delle leggi del luogo provvedere con la massima libertà ed indipendenza al proprio ufficio.

E poichè alla completa esposizione delle prerogative degli agenti diplomatici non basta l'annunziare in tesi generale il diritto che hanno di esimersi dalla giurisdizione dello stato in cui risiedono, credo necessario nel seguente capitolo far l'applicazione di questo principio ai medesimi ed ai loro beni per quanto riguarda le leggi penali, quelle civili e quelle finanziarie.

CAPITOLO QUARTO

Immunità degli agenti diplomatici

SOMMARIO

I. Lo stato può impedire che gli agenti diplomatici violino le leggi della nazione. — II. Se lo stato possa punire gli agenti diplomatici. — Varie opinioni dei giuspublicisti. — III. La immunità penale degli agenti diplomatici è respinta dal diritto internazionale razionale. — IV. Ma è ammessa da quello positivo. — V. Immunità civile dei ministri pubblici ed eccezioni alla medesima. — VI. Gli agenti diplomatici non possono invocare la immunità civile contro l'adempimento di obbligazioni da loro assunte come semplici cittadini. — VII. I beni dei ministri pubblici sottostanno alla giurisdizione del luogo in cui si ritrovano, meno quelli che servono all'ufficio diplomatico. — VIII. I beni destinati all'ufficio diplomatico ricadono sotto la legge del luogo, tostochè cessano di avere tal destino. — IX. Immunità della casa dei ministri pubblici. — X. Questa immunità non include il diritto di asilo. — XI. Gli agenti diplomatici sono soggetti alle imposte dello stato in cui sono accreditati. — XII. Diritto dei ministri pubblici ad esercitare il loro culto.

I.

La generalità dei giuspubblicisti (1) dichiarano gli agenti diplomatici esenti della giurisdizione penale del paese presso cui sono accreditati; e per conseguenza le leggi ed i magistrati del luogo non

(1) Grozio, op. cit., l. 2, cap. 18; Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. VIII, § 12; Montesquieu, *Esprit des lois*, l. IV, cap. VII; Vattel, *Droit des gens*, t. III, p. 264 e seg.; Dalloz, *Repertoire*, V. *Agent diplomatique*, n. 131; Fœlix, *Droit international privé*, t. II, p. 389, n. 209 e seg.; Lerat de Magnitot, *Dictionnaire de droit public*, V. *Agent diplomatique*; Carlo De Martens, *Guide diplomatique*, t. I, p. 94; Kluber, op. cit., § 211; F. S. De Martens, *Droit des gens moderne de l'Europe*, t. II, p. 105; De Real, *Science du gouvernement*, t. V, cap. I, sec. IX, N. 15 e seg.; Gérard, De

esercitano su loro alcun imperio. Con ciò non intendono che i reati commessi dai ministri pubblici debbano restare impuniti, ma solamente che debbano soggiacere alle leggi ed al giudizio dei magistrati della loro nazione. Questo principio essi traggono come una diretta e necessaria conseguenza della finzione della estraterritorialità. E poichè questa finzione non sempre riesce esatta, applicandola a taluni casi speciali, ammettono tanto nei privati cittadini, quanto nello stato che fossero aggrediti dagli agenti diplomatici, il diritto di esercitare tutti gli atti necessarii ad impedire o a respingere l'aggressione; perlochè, se un cittadino è assalito da un ministro straniero, o vede assalire dal medesimo un altro cittadino, ha il diritto di opporre la forza alla forza, cioè di esercitare la legittima difesa di sè stesso e di altrui. Questo diritto *a fortiori* esiste nello stato, quando l'aggressione sia diretta in offesa del medesimo, o in danno di un privato qualunque, adoperando all'uopo tutti quegli atti di giurisdizione necessarii ad impedire l'attuazione del maleficio minacciato o incominciato; perchè le immunità concesse agli agenti diplomatici non possono giungere sino al punto di togliere allo stato il diritto di prendere tutte le misure idonee ad impedire l'attuazione dei propositi criminosi dei ministri pubblici.

E se la violazione di diritto commessa da un diplomatico è in contravvenzione ai regolamenti di polizia, diretti a tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico, può lo stato esercitare gli atti di giurisdizione

Rayneval, *Institutions de droit de nature et des gens*, l. II, cap. 14, § 3; Rauter, *Traité theorique et pratique du droit criminel français*, t. I, n. 9; Bluntchli, *Droit international codifié*, art. 136, p. 113 e 210; Favard, *Repertoire*, V. *Ministre public;* Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, p. 650; Mangin, *De l'action publique*, t. I, n. 79; Morin, *Dictionnaire de droit criminel*, V. *Agent diplomatique;* Lagraverand, *Legislation criminelle*, t. I, p. 102; Berlime, op. cit., t. I, p. 299; Baroli, *Diritto pubblico esterno*, t. VI, p. 290; Tolomei, *Diritto naturale*, n. 790; Pessina, *Elementi di diritto penale*, t. I, p. 107.

necessari per impedire che il ministro pubblico persista ad agire in contravvenzione alla legge, ancor quando si tratti di violazione ad un semplice regolamento di polizia urbana. Di guisachè, se un ministro pubblico vuole percorrere colla sua carrozza luoghi nei quali possono andare i soli pedoni, può essergli impedito l'accesso; e, se vi è penetrato, può esserne espulso. Se la persona estraterritoriale, dice Bluntchli, volesse per esempio fare nel suo giardino dei saggi di bersaglio pregiudizievoli ai vicini, o accendere fuochi pericolosi per le case del quartiere, la polizia avrebbe il diritto d'impedire questi atti (1). Insomma lo stato può fare contro l'agente diplomatico tutti gli atti di giurisdizione necessarii, ed anche arrestarlo se occorre, per impedirgli di commettere una infrazione alle leggi che imperano nel territorio nazionale. Il re di Francia nel 1605 fece arrestare un segretario dell'ambasciata, e credendo costui violate con tal procedimento le sue immunità, gli fu risposto dal monarca francese che il diritto delle genti non vieta di poter catturare un ministro pubblico per *impedirgli di far male* (2). Questo principio è ammesso senza contrasto dalla generalità dei pubblicisti e si fonda sul diritto di difesa. Ma tale accordo non esiste nel determinare i diritti che spettano allo stato, dopochè l'agente diplomatico abbia consumato la violazione di una legge.

II.

Secondo taluni, e sono la più parte (3), il principio di diritto comune che le leggi penali obbligano tutti coloro che si trovano nel territorio dello stato, non si applica alle infrazioni delle medesime commesse da agenti diplomatici: solamente può il so-

(1) Op. cit., art. 137, p. 113.
(2) *Memoires de Nevers*, t. II, p. 858.
(3) Grozio, Bynkershoekio, Montesquieu, Kluber, De Martens, De Real, Wheaton, Bluntchli, Gerard de Rayneval, loc. cit. ed altri.

vrano del luogo in cui fu commesso un reato da un ministro pubblico rivolgersi al governo di costui e chiedergli il richiamo e la punizione del ministro colpevole; o se la gravità del maleficio lo esiga, può intimare al delinquente lo sgombro immediato dal territorio nazionale dentro un termine preciso, scorso il quale può espellerlo colla forza; ma l'esame ed il giudizio del reato appartiene sempre alla nazione del delinquente. Ciò non significa che il commesso maleficio deve restare impunito, ma solamente che invece di sottostare alla giurisdizione del luogo in cui avvenne, deve soggiacere a quella della nazione di chi lo commise.

La storia offre non pochi esempi dell'applicazione di tal principio. Gli ambasciatori di Tarquinio venuti in Roma sotto pretesto di reclamare i beni del loro mandante, ordirono un tradimento contro la repubblica, cospirando insieme ad alcuni giovani romani corrotti. Il senato sventò la trama, ed ordinò la espulsione degli infidi legati, ma non volle punirli, rispettando la loro inviolabilità. Alberico Gentili essendo stato consultato dal suo governo intorno la condotta da tenere verso l'ambasciatore di Spagna Mendoza, accusato di cospirazione diretta a detronizzare la regina Elisabetta, rispose « che un ambasciatore, quantunque preso in flagrante delitto di cospirazione contro il governo del paese presso cui è accreditato non può essere punito di morte. ma deve essere rinviato al suo sovrano per essere punito a sua discrezione. » In conseguenza di ciò Mendoza fu rinviato in Ispagna. Sir Roberto Cotton consultato in un fatto simile diè una risposta conforme che fu adottata dal governo inglese (1).

Questo sistema si fonda sulla finzione della estraterritorialità, per la quale l'agente diplomatico essendo considerato come esistente nel suo territorio, i delitti da lui commessi sono consumati nella sua nazione; questa quindi ha giurisdizione per punirlo.

(1) Carlo Martens, *Guide diplomatique*, t. I, p. 97.

Ma avendo io dimostrato che questa finzione non è il fondamento delle immunità diplomatiche, non può essere invocata come ragione della immunità concessa ai ministri pubblici. Difatti taluni scrittori, benchè si siano fatti sostenitori della estraterritorialità degli agenti diplomatici e della loro assoluta immunità, hanno riconosciuto in taluni casi nello stato il diritto di giudicarli e di punirli.

Vattel, dopo avere ammessa la esenzione della giurisdizione penale del luogo per l'agente diplomatico, ancor quando egli cospirasse contro lo stato, è costretto a dire: « Se l'ambasciatore commette misfatti atroci che attaccano la sicurezza del genere umano, se intraprende di assassinare o di avvelenare il principe che l'ha ricevuto nella sua corte, egli merita senza difficoltà di essere punito come un nemico, traditore, avvelenatore o assassino. Il suo carattere, che ha sì indegnamente macchiato, non può sottrarlo alla pena (1). » Alcuni scrittori (2) ammettono la giurisdizione locale solamente pei reati contro la sicurezza dello stato; Burlemaqui (3) fa distinzione fra reati commessi dallo agente diplomatico per ordine del suo sovrano, e reati consumati di sua volontà: pei primi può essere mantenuto in arresto, sinchè il suo sovrano dia le opportune riparazioni; pei secondi, ove siano misfatti atroci, perde il privilegio della estraterritorialità, e nel caso che attentassero alla sicurezza dello stato può essere trattato come nemico ed ucciso. Helie dichiara la gravità della presente quistione, nota come la diplomazia ed i giuristi si sforzino a restringere dentro i suoi giusti confini la immunità della giurisdizione penale stabilita dall'uso in favore degli agenti diplomatici, l'ammette pei lievi malefici solamente, e conchiude dicendo: « Ma se il ministro

(1) Loc. cit., p. 282.

(2) Thomasius. *Jurisprudentia divina*, lib. III, cap. 9, § 36 e seg.; Barbeyrac, *Notes sur Bynkershoek*, cap. 24, § 17.

(3) *Droit naturel*, chap. 13, § 8 e 9,

abbia preso parte a misfatti gravi, se, per esempio, siasi reso colpevole di avere suscitato la rivolta, ed ordito congiure contro lo stato; se siasi abbandonato ad atti di violenza od attentati contro le persone, potrebbe forse la giustizia rimanere neghitosa? Sarà in presenza di un flagrante crimine denunziatole dalla pubblica opinione che essa potrà restare disarmata? È evidente poi che limitando l' azione giudiziaria ai fatti più gravi, e lasciando gli altri sotto l' impero dell' eccezione, si previene l' obbiezione di Vattel, che non deve il procedimento servire di pretesto per turbare o molestare il ministro nell' esercizio delle sue funzioni. Non dovrebbero infatti le prove esser più positive, quanto il misfatto sarebbe più grave? E non è anco derisorio, nello stato attuale delle relazioni internazionali, il supporre uno stratagemma che solo il medio evo ha potuto impiegare? (1) »

Non pertanto credo siano più logici coloro che sostengono l'assoluta immunità degli agenti diplomatici, di quanto quelli che l'ammettono parzialmente; perchè un principio, se è vero, deve ricevere sempre applicazione; se è falso, deve essere dichiarato erroneo, e non può essere applicato giammai: ammetterlo in parte è voler fare una transazione impossibile tra la verità e l'errore che non può essere accolta dalla serietà della scienza. Ma è poi ragionevole che lo stato che fu teatro di misfatti di un agente diplomatico, che fu aggredito nella sua sicurezza, o nella vita o nell'onore di alcuno dei cittadini da lui tutelati e difesi, che rimase conturbato nel suo ordine giuridico debba rimanere indifferente in presenza di un maleficio perpetrato ed eseguito sotto i suoi occhi; e non debba fare altro che domandare il richiamo del delinquente, senza reintegrare il diritto negato dal delitto, aspettando che l'istruzione, il giudizio, la sentenza e la condanna venga da un paese lontano ed estraneo al com-

(1) *Traité d'instruction criminelle*, t. II, lib. II, chap. V, § 127.

messo maleficio? E sarà possibile questo procedimento nella nazione del ministro pubblico? Dovrà ivi recarsi la parte offesa, ivi i testimonii, con gl'interpreti a fianco per intendere il linguaggio? Dovranno essi portarsi a Pekino, a Nuova York, a Yedo? E a spese di chi, con quali mezzi, per ordine di chi? E dato che il governo straniero volesse sentirli, vi si recheranno essi? Può egli costringerli ad andarvi, non avendo alcuna giurisdizione sui medesimi? E nel caso che al giudizio da emettersi sia necessaria la visione dei luoghi, i giudici stranieri lasceranno le loro lontane sedi per esaminare il luogo che fu teatro del commesso reato? E se questo è la casa privata, con quale autorità vi penetreranno? O vi si vorrà loro attribuire una giurisdizione nel paese estero?

Il Borsari, ad ovviare alcune di queste difficoltà, distingue la *procedura* dal *giudizio*: « la prima, ei dice, ci appartiene sino al punto in cui comincia la necessità dello intervento dell'imputato: allora gli atti si mandano per via diplomatica al governo amico, ai cui tribunali il giudizio appartiene (1). » Ma a parte che con ciò egli non ha potuto evitare la ultima difficoltà, egli incomincia col violare il principio di diritto penale comunemente ammesso, cioè che il giudizio deve esser dato sulla deposizione orale dei testimonii, e non su quella scritta, su tutta la condotta dei testimoni, e non sugli apprezzamenti fatti dal giudice istruttore che ha ricevuto le loro deposizioni, sui fatti che possono sorgere alla pubblica discussione, e non sopra il limitato esame che ha potuto farne chi istruì il processo.

Il Pinheiro Ferreira (2) seguito dal Casanova (3) e dal Fiore (4) a sfuggire a quest'ultime difficoltà ha voluto attribuire anche allo stato nel quale fu com-

(1) *Dell'azione penale*, § XXXVI, n. 179, p. 287.
(2) Nota a Vattel, Op. cit., liv. IV, chap. VII, § 92, t. III, p. 270.
(3) *Del diritto internazionale*, t. I, p. 266.
(4) *Nuovo diritto internazionale pubblico*, par. III, sez. II, cap. IV, p. 585.

messo il reato il giudizio del medesimo, riserbando alla nazione dell'agente diplomatico il diritto di eseguirlo, alla cui discrezione sarebbe consegnato il delinquente in caso di condanna. Questo sistema, malgrado sia più vicino alla verità, non risulta meno illogico dei precedenti, perchè ammette il principio respinto dalla generalità dei giuspubblicisti (1), cioè della esecuzione delle sentenze criminali in paese estero; di guisachè uno stato è ridotto ad un semplice esecutore dei giudizii e delle leggi di un'altra nazione.

III.

Per qual ragione dovrebbe essere deferita alla patria dello agente diplomatico la cognizione dei reati che egli potrebbe commettere nello stato in cui è accreditato? Il Borsari, il quale non solo l'esecuzione del giudizio, ma il giudizio istesso attribuisce alla nazione del ministro pubblico, dice: « L'inviato di una potenza è venuto tra noi con una missione ben determinata, ben precisa, ben solenne. La sua missione non era solamente nell'interesse della sovranità che lo ha spedito, ma eziandio del nostro. La sua defezione dalla debita osservanza delle leggi dello stato non può procedere che *da abuso*. Questa medesima relazione lo pone in una condizione affatto diversa da quella di colui che da paese estero cala sul nostro, vi si introduce, vi s'infiltra, e viene a consumarvi un misfatto. Può anche credersi che sia venuto con questa intenzione. Il legato di una potenza amica venne ad esercitare qui le più elevate

(1) V. Martens, *Precis du droit des gens moderne de l'Europe*, § 104; Kluber, op. cit., § 65; Richer, *Traité de la mort civil*, liv. I, sec. 8; Mangin, *Action publique*, n. 79; Wheaton, t. I, p. 161; Pinheiro Ferreira, *Cours de droit public*, t. II, p. 31; Schmalz, *Le droit des gens européen*, p. 102; Story, *Traité du conflit des lois étrangères et nationales*, § 621 e 628; Saalfeld, *Manuel du droit des gens positif*, § 39; Fœlix, *Droit international privé*, t. II, p. 312, n. 604; Schmelzing, *Guide systematique du droit des gens in usage en Europe*, § 164.

funzioni della sua rappresentanza in un interesse, lo ripeto, ad ambedue le nazioni comune. Egli non ha mai abdicato alla qualità di cittadino della sua patria, alle facoltà, alle guarentigie, alle prerogative che vi sono congiunte. Lo abuso è nei rapporti col suo mandato; la defezione di cui si rende colpevole è alla propria missione; la offesa maggiore che egli fa è alle leggi del suo paese. Difatti perturba più gravemente l' ordine morale del proprio paese il pervertimento dell'uomo pubblico ch' esso mandava a sì nobile ed importante oggetto, che non perturbi il nostro la commissione di un delitto. Il suo paese lo reclama per farne giustizia: ha ragione (1). »

Malgrado l'artificio adoperato dall'illustre pubblicista e magistrato italiano, per trovare argomenti solidi in sostegno della sua opinione, è facile l'osservare come l'asserta differenza tra la venuta del privato straniero e dell'agente diplomatico non esista. È una frase speciosa quella di dire che l'uno s' *infiltra* e l'altro viene nello stato, che l' uno abdica alla qualità di cittadino della sua patria e l' altro la mantiene, che l'uno ha una missione indeterminata e l'altro l'ha precisa, che l' uno soggiace alle leggi nazionali e l'altro n' è esente; perchè entrambi vengono, conservando la loro nativa cittadinanza, hanno o possono avere una missione determinata, e per ammettere che il ministro venga colla prerogativa della esenzione penale, bisogna prima dimostrare l'esistenza di questa. L'unica differenza reale è nella natura della missione, inquantochè l'agente diplomatico ha una missione pubblica, ed il cittadino l'ha solamente privata; ma l'essere pubblica la missione non porta alla conseguenza di esimere il ministro pubblico della giurisdizione del luogo. Se così fosse, dovrebbe esserne esente del pari l' agente diplomatico, suddito dello stato presso cui è accreditato, la quale idea è esclusa dalla generalità dei pubblicisti. L' essere la missione esercitata nell' interesse

(1) Op. cit., p. 286.

della sovranità della nazione che spedisce l'inviato e di quella che lo riceve non giunge neanco a giustificare la pretesa esenzione. Anche il console esercita una missione pubblica nello interesse delle cennate due sovranità, eppure è generalmente riconosciuta ed attuata la sua soggezione alle leggi del luogo presso cui l'esercita.

Non posso poi convenire nella idea che il pervertimento dello agente diplomatico perturbi maggiormente l'ordine morale della sua nazione di quanto quello dello stato che fu teatro dei suoi misfatti. Il turbamento dell'ordine giuridico deriva dallo spettacolo criminoso, prodotto dalla consumazione del maleficio; dal vedere gli effetti immediati e diretti che ne scaturiscano; dallo scorgere il dolore e la sventura dell'offeso o dei suoi superstiti, dal disturbo o dalla inquietudine che invade tutti gli animi, i quali fatti si verificano nel luogo del reato e non altrove. Al certo anche la nazione dello agente diplomatico resta conturbata, ma solamente per la dispiacenza che un suo rappresentante abbia male operato, e dia cattivo indizio di lei col suo procedere delittuoso; ma questo sentimento, che non tace ancor quando un crimine sia commesso da un semplice suo suddito, non è ragione sufficiente, perchè essa usurpi allo stato offeso il diritto di giudicare e di punire colui che infranse il suo ordine giuridico. Da altra parte può anche dirsi che il reato talvolta riesca gradito, anzichè spiacevole, alla nazione dell'agente diplomatico, quando ebbe per iscopo di attuare idee dalla medesima accettate e difese. Al certo non potrebbe dirsi disturbato l'ordine pubblico di un paese repubblicano per il fatto che il suo rappresentante diplomatico si fosse adoperato per fare trionfare la stessa forma di governo nello stato in cui si trova, che a monarchia assoluta si reggesse; nè spiacevole gli riuscirebbe la sua condotta, ove cospirasse coi patriotti del luogo per spingere uno stato connazionale a deporre il proprio governo e congiungersi in unica nazione col popolo al quale appartiene l'agente diplomatico.

Perchè dunque questo differente trattamento tra lo straniero ed il ministro pubblico che delinquano in estero territorio? Bisogna trovarla nell'indole particolare della missione diplomatica.

Difatti nei tempi di barbarie dell'età di mezzo coloro che sostenevano l'assoluta immunità dello agente diplomatico la fondarono ragionevolmente sullo stato di fatto eccezionale in cui vivevano i popoli, per il quale era mestieri di misure del pari eccezionali. Le nazioni traevano vita d'odio, di sospetti e di slealtà, quindi non poteva l'agente diplomatico adempire con libertà ed indipendenza la sua missione, sottostando alla giurisdizione straniera, per il fondato timore che il governo locale, allo scopo di farlo piegare al suo volere, « potea soggettarlo, dice Vattel, ad un ingiusto procedimento penale ed inquietarlo, perseguitarlo e maltrattarlo con mille pretesti (1). » Ma questo stato eccezionale è oggi passato, di conseguenza la giurisdizione eccezionale per gli agenti diplomatici deve cessare del pari. « Oggi, dice egregiamente lo stesso Borsari, la libertà di azione per commettere dei delitti, sarebbe uno strano privilegio degli ambasciatori. Supporre che l'ambasciatore possa essere calunniato nella sua vita privata, fingerlo autore di misfatti allo scopo di creargli degli imbarazzi, è uno stato di forzata indipendenza politica, è una enormità, è una ingiuria vergognosa gettata in faccia alla civiltà dei popoli. Non è su tali abusi, o piuttosto su tali errori, che si erige e modifica la teoria del diritto internazionale (2). »

Dalla esposizione delle dottrine dei varii autori si vedono gli sforzi fatti dalla scienza per emanciparsi dallo errore invalso della immunità assoluta, occasionata da uno stato di fatto eccezionale, e poscia così radicata, da sfuggire ad elevatissimi intelletti; i quali poi, ad evitare le strane ed inevitabili con-

(1) Loc. cit.
(2) Op. cit., p. 283.

seguenze che ne derivano, sono ricorsi a transazioni più o meno inesatte. Ma, avendo dimostrato gli errori contenuti nei varii sistemi che ammettono la immunità penale più o meno estesa in favore dello agente diplomatico, sorge di conseguenza la sua soggezione alle leggi comuni; perchè, trovata inesatta la eccezione, regge necessariamente la regola; perlochè non si sono dilungati dal vero quei giuspubblicisti (1) che hanno ammesso la soggezione intera ed assoluta dell'agente diplomatico; alle leggi penali del luogo presso cui trovasi accreditato. Adunque il ministro pubblico che infrange la legge dello stato presso cui esercita le sue funzioni è uguale a qualunque altro straniero; e deve essere giudicato e punito nel modo istesso: il suo ufficio, le sue funzioni, il carattere pubblico nulla hanno di comune coi suoi trascorsi delittuosi; di conseguenza non possono influire sui medesimi. Tutt'al più si possono prendere degli accordi tra il governo del luogo e quello straniero, perchè in caso di procedimento giudiziario penale contro un agente diplomatico siano messe al sicuro le carti di legazione, sia inviato altro ministro o supplisca momentaneamente colui che è chiamato a rappresentare il capo di missione, qualora sia assente; nel resto non deve, nè può essere trattenuta l'azione della legge che è uguale per tutti.

Si cessi adunque di creare strane finzioni, e privilegii eccezionali, originati da un'epoca di sospetti e di errori oggi per sempre passata, ed in omaggio ai principii di libertà e di uguaglianza si riconosca il principio che ogni stato è il solo sovrano nel suo territorio, che la spada della giustizia punitrice non distingue la persona del delinquente, ma la indole solo e la natura del reato. L'epoca attuale può essere riguardata come un periodo di transizione

(1) Perez, *Prœlectiones in codicem*, lib. X, t. 63, n. 10, 14; Arumaeus, *De jure publico*, t. II, disc. 21, n. 48 e 49; Maerselar, *Legatus*, disc. 13; Coccejus, *Jus civile controversum*, l. XIV, tit. 7; *De legationibus*, t. II, p. 749, quaest. 3; De Vera, *Le parfait ambassadeur*, n. 45; Esperson, *Diritto diplomatico*, t. I, p. 152, n. 249.

tra i tempi dei sospetti e della barbarie e quelli della fiducia e della lealtà, e deve rivendicare ai singoli stati il diritto d'imporre il rispetto delle loro leggi a tutti coloro che risiedono nel loro territorio, ed abolire privilegii strani ed eccezionali, derivati da tempi e da cagioni che più non esistono.

In un sol caso potrebbe essere razionalmente ammessa la immunità di un agente diplomatico, cioè per quegli atti da lui commessi nell' esercizio delle sue funzioni e per causa di queste funzioni; perchè la responsabilità dei medesimi ricade sulla nazione che rappresenta il ministro pubblico, e non sulla sua persona; ed uno stato non può essere giudicato da un altro, per quel precetto di diritto comune che *par in parem non habet imperium*. Nondimeno io non so trovare in qual modo e perchè le funzioni diplomatiche possano essere causa e sorgente di crimini nel ministro pubblico, e qual relazione possa esistere fra le une e gli altri. Si dirà forse che il ministro possa ricevere ordine dal suo governo di commettere un misfatto? Ma, a parte che ciò non si presume e sarebbe un insulto alla odierna civiltà, io non credo che un agente diplomatico possa prestarsi ad eseguire un ordine di tal natura. Egli ha il dovere di eseguire tutto quanto gli impone l'ufficio diplomatico, ma deve negarsi a far ciò che sia estraneo al medesimo; e tale è al certo la commissione di reati. Ciò posto, non può un governo ordinare al proprio ministro d'infrangere l'ordine giuridico dello stato in cui risiede; e se gli dà quest'ordine, ha il ministro il diritto di rifiutarsi ad eseguirlo; perlochè, se egli commettesse reati, la responsabilità ricadrebbe sempre sulla sua persona, che per gli esposti principii è giudicabile dalle leggi del luogo. L'immunità derivante per gli atti dall'ufficio diplomatico potrà produrre la esenzione della legge del luogo in materia civile, come sarò per dimostrare, giammai in materia penale.

IV.

Questi principii, che mi sembrano razionalmente superiori ad ogni opposta censura, devono e possono avere applicazione nello stato attuale del diritto diplomatico positivo del mondo civile? Per rispondere a questa interrogazione è mestieri esporre quale sia stata la pratica mantenuta dalle nazioni in caso di malefizii commessi dagli agenti diplomatici, quali le leggi positive che nei varii stati governano questa materia.

Nel 1571 Giovanni Lesley, vescovo di Ross, ambasciatore della Scozia a Londra, sotto il regno di Elisabetta fu imputato di cospirazione contro la regina e lo stato. I suoi coaccusati, fra i quali era il conte di Norfolk, furono condannati alla morte; i consultori della corona avevano opinione che egli dovesse subire la stessa pena; ma il governo inglese, dopo averlo trattenuto più tempo in prigione, lo rinviò al suo governo. Nel 1584 l'ambasciatore di Spagna a Londra fu solamente obbligato ad uscire dal territorio, per avere cospirato contro la regina. Nel 1857 l'inviato francese presso la stessa nazione fu accusato di cospirazione contro la vita della regina: sottoposto ad interrogatorio, si rifiutò di rispondere, allegando la sua qualità di agente diplomatico. Il governo inglese si astenne del pari di procedere contro l'agente diplomatico francese imputato nel 1654 di cospirazione in danno della vita di Comwell; e nel 1717 si limitò a mettere a bordo di un vascello e rinviare al suo paese il ministro di Svezia, sospetto di cospirazione contro Giorgio I. Avendo poi in altra epoca sospettato il governo inglese che gli ambasciatori spagnuoli avessero partecipato alla pubblicazione di un libretto contro il Principe di Galles ed il Duca di Buckingham, se ne lagnò col governo di Spagna, e rimase soddisfatto del semplice allontanamento dei due agenti diplomatici. Simile condotta fu mantenuta dal governo francese

contro il Principe di Cellammare ambasciatore di Spagna, il quale in esecuzione degli ordini del cardinale Alberoni cospirava per togliere la reggenza al Duca d'Orléans. E nel 1848, essendo stato accertato il governo spagnuolo che Sir Enrico Bulwer, ministro inglese a Madrid, avea secondati i moti politici verificati in Ispagna, gli rimise il suo passaporto con l'ordine di lasciare nel più breve tempo il territorio spagnuolo. Questo avvenimento interruppe per più tempo le relazioni diplomatiche fra l'Inghilterra e la Spagna, ma si riattaccarono nel 1850 per la mediazione del re del Belgio.

La storia offre altresì dei casi in cui il ministro pubblico è stato soggetto alla giurisdizione locale; Bynkershoekio ne cita varii esempi: Pelopida volendo ridurre sotto il giogo dei Tebani la Tessaglia, credevasi abbastanza sicuro pel suo carattere di legato; ma il tiranno Alessandro lo fece imprigionare per essere giudicato; sebbene in fatto non sia stato punito. Philea da Taranto legato a Roma fece evadere dal carcere alcuni suoi concittadini presi come ostaggi, e fuggì insieme ai medesimi; ma poscia furono raggiunti dai Romani, e condotti nella piazza delle pubbliche assemblee, furono sottoposti alla pena della frusta e gettati in seguito da una rocca. Il Sarpi afferma che il pontefice Paolo IV fece imprigionare Gargilasso de la Vega ambasciatore spagnuolo che cospirava in Roma: di ciò si lagnò il Duca d'Alba; ma il papa gli rispose che il Vega essendosi reso colpevole come semplice privato, meritava il supplizio; sebbene poi in fatto rimase punito col carcere sofferto. Si parla poi di un ministro straniero condannato a morte in Portogallo per causa di adulterio, e di un legato francese presso il Duca di Milano Francesco Sforza condannato alla stessa pena per commesso omicidio. Nondimeno è certo, dice Heffter, che da tre secoli a questa parte non si ha un solo esempio di condanna di agenti diplomatici per parte dello stato presso cui sono accreditati.

Volendo parlare delle leggi positive concernenti la giurisdizione che sovrasta gli agenti diplomatici, il diritto romano non offre alcuna disposizione speciale che governi siffatta materia. In Francia l'Assemblea costituente con decreto dell'11 dicembre 1789 di risposta ad un reclamo del corpo diplomatico diretto al ministro degli affari esteri, dichiarò « che in alcun caso era stata sua intenzione di attentare menomamente coi suoi provvedimenti ad alcuna delle immunità degli ambasciatori e dei ministri stranieri. » La convenzione nazionale poscia con decreto del 13 ventoso, anno II (3 marzo 1794) « vietava ad ogni autorità costituita di procedere in alcuna guisa sulla *persona* degli inviati dei governi stranieri, stabilendo che i reclami contro di essi doveano portarsi al comitato di salute pubblica, che era il solo competente per farvi diritto. » Il Mangin e l' Helie, parlando di questo decreto della convenzione, dicono che « ebbe per iscopo di garantire la inviolabilità degli agenti diplomatici *da parte delle autorità inferiori*, per i reati che avrebbero potuto commettere; e che appartiene al governo l' esaminare i reclami spinti contro i ministri pubblici e determinare la via che questi reclami devono percorrere (1). »

Il codice penale austriaco del 1803 stabilisce che « i membri delle ambasciate straniere devono essere trattati secondo il diritto delle genti, e non sono sottomessi all'autorità del paese, sia pei delitti, sia per le gravi trasgressioni di polizia. » Questa immunità fu confermata dal regolamento di procedura penale del 1850 e da quello del 1853. Il codice d'istruzione criminale della Prussia stabilisce il principio che « non può aver luogo alcun procedimento, nè arresto contro i ministri stranieri ac-

(1) In applicazione di questi principii la corte di Cassazione di Francia (29 therm., an. VIII) stabilì la massima che è un arresto arbitrario quello di un agente diplomatico fatto in Francia sotto pretesto di contravvenzione alle leggi doganali.

reditati presso la Corte di Berlino, e contro altri ncaricati di affari di una potenza estera, senza ordini speciali dal sovrano a un tribunale o un ufficiale di giustizia. »

In Danimarca con l'ordinanza del 1741, in Portogallo con l'ordinanza di Giovanni V del 1748 fu stabilita la esenzione assoluta degli agenti diplomatici. In Inghilterra collo statuto settimo della Regina Anna del 1709 fu detto che « sarebbero tenuti e giudicati come nulli, sotto qualunque rispetto, tutti gli ordini e processi aventi per oggetto di far imprigionare il ministro di una potenza estera, oppure di ritenere sotto sequestro i loro beni, tanto mobili come immobili. Negli Stati Uniti di America con l'atto del congresso del 1790 fu del pari sanzionata la nullità dei procedimenti fatti contro gli agenti diplomatici, fulminando una pena contro coloro che osassero intentarli.

Dalla opinione della maggior parte dei giuspubblicisti, dalla giurisprudenza internazionale e dalle leggi positive esistenti in varii stati, è riconosciuta la immunità penale degli agenti diplomatici, malgrado, a mio modo d'intendere, non esista alcuna ragione plausibile per ammetterla nell'attuale êra di civiltà. Tuttavia, siccome nel conflitto tra la legge razionale e quella positiva quest'ultima prevale nell'ordine di applicazione, è necessità riconoscere in fatto questa ingiusta esenzione. Se non che devonsi adoperare tutti i mezzi possibili, perchè gli stati ne restringano sin da ora l'efficacia e l'applicazione, per così gradatamente bandire dalle loro relazioni un sistema erroneo e funesto che, per un'eccessiva cautela dei diritti dei ministri pubblici, compromette ed offende quelli dei singoli e degli stati. La immunità penale dei ministri pubblici non giova per nulla alle loro funzioni, promette un'impunità almeno temponanea a coloro che disonorando l'alto ufficio di cui sono rivestiti, se ne fanno scudo nei loro trascorsi criminosi; e li rende audaci e insofferenti rimpetto il giusto imperio della legge comune.

Questa riforma internazionale potrebbe con maggior facilità essere intrapresa da quelle nazioni che, come l'Italia, non trovansi impegnate con leggi interne che sanciscano la immunità penale dei ministri pubblici; e così cesserà questo stato eccezionale e fuori legge in cui si sono voluti collocare gli agenti diplomatici.

V.

Dalla finzione della estraterritorialità la più parte degli scrittori di diritto internazionale desumono altresì la esenzione per l'agente diplomatico della giurisdizione civile dello stato presso cui egli esercita le sue funzioni. Di conseguenza stabiliscono essi il principio che nessuno può tradurlo in giudizio innanzi i tribunali del luogo per rispondere delle sue obbligazioni; e molto meno fargli subire l'arresto personale per debiti. Nonpertanto, poichè la finzione della estraterritorialità è in contraddizione colla dimora reale dello agente diplomatico, e riesce inesatta nella sua applicazione, coloro che l'ammettano sono obbligati a stabilire non poche eccezioni colle quali riconoscono l'esistenza del ministro pubblico nel territorio dello stato, e la sua soggezione alle leggi ivi imperanti.

Le eccezioni generalmente ammesse sono le seguenti:

1.° Quando l'agente diplomatico è suddito della nazione presso cui è accreditato;

2.° Quando il ministro, oltre la missione diplomatica, occupa un altro ufficio pubblico presso lo stato in cui risiede, o è al suo stipendio;

3.° Quando il ministro pubblico rinunzia alla eccezione di incompetenza dei tribunali dello stato, e si sottomette alla giurisdizione dei medesimi.

E poichè la sua immunità civile non è attribuita alla sua persona, ma all'ufficio che esercita nello interesse del suo governo; i tribunali del luogo, per dichiararsi competenti a conoscere un'azione spinta

contro un agente diplomatico, è mestieri che la rinunzia del medesimo alla sua immunità civile sia autorizzata dal suo governo. Senza di ciò devono sempre dichiarare la loro incompetenza;

4.° Quando trattisi di una domanda riconvenzionale spinta dal convenuto in un giudizio promosso dal ministro pubblico; perchè, avendo questi adito la giurisdizione del luogo per far valere un suo diritto contro un cittadino dello stato, è mestieri che egli risponda altresì innanzi il medesimo tribunale delle obbligazioni che egli abbia potuto assumere verso colui che ha tradotto in giudizio; le quali possono talvolta anche escludere la sua pretesa;

5.° Per l'esecuzione di una condanna alle spese ed ai danni ed interessi che un agente diplomatico avrebbe potuto riportare in un giudizio da lui iniziato presso i tribunali dello stato contro un cittadino del medesimo; perchè, avendo egli adito la giurisdizione locale per l'esercizio di un suo preteso diritto, deve subire le conseguenze derivanti dal fatto proprio;

6.° Allorchè, rimasto perditore in prima istanza colui che fu tradotto dallo agente diplomatico innanzi i tribunali del luogo, vuole appellare della sentenza contraria: il ministro pubblico deve in tal caso rispondere dello appello contro lui fatto innanzi della giurisdizione dello stato da lui adita originariamente;

7.° Allorchè trattasi di sperimentare un'azione che esige un provvedimento sollecito ed istantaneo, senza di che sarebbe senza effetto, come nel caso di denunzia di nuova opera, di reintegrazione nel possesso e simili. « Un ambasciatore, dice Merlin, dimorante nel mio vicinato, imprende ad ingrandire la sua casa a detrimento della mia dalla quale mi caccia con violenza, o vuole abbatterne una parte qualunque. Mi sarà permesso di ricorrere al giudice per arrestare le sue vie di fatto, ed egli non avrà diritto di lamentare un attentato alla sua indipendenza; questa infatti non può degenerare in licenza; egli è indipendente, ma ciò non vuol dire che egli

abbia il diritto di fare quanto gli talenta. E se il tempo non mi permette di dirigermi al suo governo, per far reprimere i suoi traviamenti, è ben d'uopo che io trovi nella mia patria un'autorità che me ne garantisca (1). »

La finzione poi della estraterritorialità non riesce a giustificare la immunità civile dello agente diplomatico per tutte quelle obbligazioni « che abbiano origine da contratti seguiti nel regno, o che debbano avere esecuzione nel regno (2), » delle quali si può pretendere l'adempimento dentro lo stato, malgrado la reale esistenza fuori del medesimo di colui che è tenuto ad eseguirle; perlochè il ministro pubblico in tal caso, ancor quando fosse realmente nel territorio della sua nazione, non potrebbe sfuggire alla giurisdizione del luogo.

Ma avendo io dimostrato come insussistente la estraterritorialità, non può essere invocata nè come sostegno nè come limite della immunità civile attribuita ai ministri pubblici. Neanco può dirsi che questa immunità possa essere reclamata dal timore di oppressione che il sovrano del luogo possa esercitare sui ministri pubblici; perchè, se questo timore, come fu dianzi provato, non esiste per l'esercizio della giurisdizione penale, con più ragione deve essere escluso per quella civile.

L'agente diplomatico differisce da un privato per il solo ufficio del quale è rivestito; di conseguenza, oltre i diritti ed i doveri a lui competenti come semplice cittadino, si uniscono quelli che derivano dall'ufficio da lui esercitato. Da ciò segue che per tutti gli atti da lui praticati come semplice cittadino non può reclamare un trattamento ed una giurisdizione eccezionale, e deve sottostare a quella che impera sugli altri cittadini. Ma per tutti gli atti che si riferiscono al suo ufficio, quando questo sarebbe in-

(1) *Repertoire*, V. *Ministre public*, sect. V, § IV, n. 9; Dalloz, loc. cit., N. 136.

(2) V. art. 105, n. 2 del *Codice di procedura civile del regno d'Italia.*

compatibile colla soggezione alle autorità locali, l'agente diplomatico deve essere esente dalla giurisdizione locale, in modo che, senza danno dell'ordine giuridico dello stato in cui risiede, egli possa con completa libertà ed indipendenza esercitare le sue funzioni.

Ecco quale può essere il solo criterio fondamentale, atto a distinguere quando un agente diplomatico debba sottostare alla sovranità dello stato presso cui esercita la sua missione, e quando restarne immune, sottomettendosi alla giurisdizione della sua patria.

VI.

Essendo la immunità civile stabilita esclusivamente per quanto riguarda l'ufficio del ministro pubblico, non può essere invocata per tutte le obbligazioni da lui accettate, non per effetto della missione diplomatica, ma per la sola attività individuale come semplice privato. Di conseguenza, se un agente diplomatico accetta degli impegni, contrae dei debiti, non per causa del suo ufficio, ma perchè esercita il commercio, o perchè assume la tutela di minori a lui deferita, o accetta di essere esecutore testamentario e simili, non può invocare la sua immunità diplomatica, per sfuggire alla giurisdizione dello stato nello adempimento delle sue obbligazioni. Il dovere di rappresentare la potenza da cui è spedito non obbliga ad assumere dei carichi estranei alla medesima; gl'impegni da questi derivanti non hanno relazione di sorta con l'ufficio diplomatico; quindi manca ogni fondamento giuridico per far valere le sue immunità.

Nè si dica che il sottomettere in tal caso il ministro pubblico alla giurisdizione del luogo lo faccia decadere da quel prestigio artificiale in cui deve essere tenuto il rappresentante di una nazione; perchè il solo fondamento della pubblica stima sta nello adempire le obbligazioni assunte. Volere che

ci siano delle persone privilegiate, che possano violare e respingere sin anco l'imperio della legge e dei magistrati del paese presso cui si obbligarono, è renderle tutt'al più tiranniche ed esose, e non rispettate e ben viste. Ammettere il contrario sarebbe creare una posizione strana e pericolosa in cui uno straniero, facendosi scudo di una missione pubblica, ne sorpassa i confini, invade il campo della attività privata, coi magistrati del luogo fa valere i suoi diritti; e quando poi deve adempiere i suoi obblighi, respinge i suoi creditori, sprezza i magistrati e leggi nazionali, per rispondere dei suoi impegni innanzi leggi e magistrati lontani e stranieri. Questa posizione eccezionale, se è appena sopportabile per fatti inerenti all'ufficio diplomatico, riesce completamente illegittima, per tutto ciò che sia estraneo al medesimo.

VII.

I beni mobili ed immobili esistenti nel regno pertinenti allo agente diplomatico soggiacciono in massima alla giurisdizione dello stato nel quale si ritrovano, perchè il governo dei medesimi non influisce sull'esercizio della missione diplomatica; quindi manca il motivo che si adduce come fondamento della immunità civile. D'altronde è principio ammesso in tutte le legislazioni (1), che essi non sfuggono alle competenze del luogo in cui si trovano, ancor quando appartengano a stranieri dimoranti in estero territorio; perlochè, anche ammettendo la finzione erronea della *estraterritorialità* dello agente diplomatico, non potrebbe egli pretendere la immunità della giurisdizione locale.

Da questa regola sono generalmente eccettuati quei beni che sono inservienti allo esercizio della missione diplomatica: tale è la casa di legazione, gli abiti del ministro, la sua mobilia e tutto ciò che

(1) V. il *Codice di procedura civile del regno d'Italia*, art. 105.

serve ed è inerente all'uso del medesimo: *id est utensilia*, dice Bynkershoekio (1). La generalità dei pubblicisti per giustificare la immunità di questi beni ricorre alla finzione della *estraterritorialità;* per la quale sono essi considerati come esistenti nella patria del legato. Ad escludere questa finzione, non è d'uopo ripetere quanto ho già detto. Nè poi da sè stessa riesce a giustificar la cennata immunità, essendo questa fondata sulla indole dell'ufficio diplomatico, il quale non può essere esercitato senza una casa in cui abiti il ministro, coi suoi archivii e con tuttociò che è necessario alla sua persona, alla sua famiglia ed al personale di legazione.

Quando si è detto casa di legazione, s'intende quella in cui è collocato l'ufficio diplomatico, e che sia destinata a tale servizio. Da ciò segue che l'immunità civile non si estende ad altri immobili urbani che l'agente diplomatico potesse avere come semplice cittadino. Questi, com'è ben naturale, non potrebbero essere distolti dalla giurisdizione locale. Come altresì i mobili posseduti dal ministro pubblico come semplice cittadino non godono della immunità diplomatica, tali sono il grano, il vino, il fieno che egli può avere in una sua masseria o per ragione del suo commercio, o i cavalli o i muli che può allevare per venderli, e tutto ciò che non è necessario all'esercizio della missione diplomatica (2).

Si può del pari sequestrare il denaro dovuto ad un agente diplomatico, quando sia derivato dal suo commercio, o da altra sua industria o dalle sue proprietà qual semplice cittadino. Difatti un inviato straordinario del duca di Schleswig-Holstein fece in Amsterdam, presso cui era accreditato, molte operazioni commerciali, per le quali contrasse molti debiti. I creditori, avendo esaurito i mezzi amichevoli, si rivolsero alla Corte di Olanda nel 1720, la quale ordinò il sequestro dei beni e denari che l'in-

(1) *De foro legatorum*, cap. IX, § 9 e 10.
(2) V. Bynkershoekio, *De foro legatorum*, cap. IX, § 9 e 10.

viato poteva avere nel territorio soggetto alla giurisdizione della medesima ad eccezione dei mobili, equipaggi ed altro pertinente al carattere rappresentativo del medesimo. Il Bynkershoekio, che esamina tale decisione, crede che la Corte olandese abbia voluto escludere dal sequestro il denaro dovuto allo agente diplomatico per l'esercizio della sua missione. Nondimeno egli rileva la grande difficoltà che esiste per distinguere a quale scopo sia destinata una somma di denaro, molto più che anche i guadagni derivanti ad un ministro pubblico dal suo commercio possono essere impiegati al mantenimento del suo ufficio; ragion per cui egli e la generalità dei giuspubblicisti sostengono che nel dubbio, se un valore qualunque sia destinato all'uso diplomatico o ad uso privato, deve essere dichiarato come necessario alla missione diplomatica, e per ciò esente dalla giurisdizione locale.

VIII.

I mobili necessarii allo esercizio della missione diplomatica sono esenti dalla giurisdizione del luogo a causa dell'uso a cui sono destinati. Di conseguenza, cessando questa missione, rientrano sotto l'impero della legge comune, e divengono suscettibili di rivendica, per parte del negoziante che li ha venduti senza averne ricevuto il prezzo corrispondente. Tuttavia molti pubblicisti frai quali Bynkershoekio e Carlo De Martens osservano in contrario che le immunità del ministro pubblico non cessano colle sue funzioni, ma l'accompagnano finchè sia rimpatriato o l'abbia potuto comodamente; quindi l'avere ricevuto l'udienza di congedo, la sua partenza istessa anche ritardata di qualche tempo non lo svestono delle immunità annesse al suo carattere. Non pertanto a me sembra che la immunità civile stabilita pei mobili di uso diplomatico sia un'estensione di quella attribuita alla persona dello agente per causa delle sue funzioni; ma se le sue funzioni sono cessate, e maggiormente

poi, se è partito, manca la causa della immunità civile estesa a mobili di uso diplomatico; perlochè rientrar denno sotto la giurisdizione comune. E se le guarentigie diplomatiche accompagnano il ministro pubblico fino al suo ritorno in patria, ciò è perchè questo ritorno è una conseguenza necessaria della sua missione, già esaurita; e può essere garantito di quei diritti diplomatici al medesimo necessarii. E poichè al felice e securo rimpatrio del ministro pubblico non è mestieri che si prolunghi una giurisdizione eccezionale per gli addobbi del palazzo di legazione, parmi evidente che, finita la missione diplomatica, questi rientrino sotto l'impero del diritto comune.

In fatto poi non mancano esempii in cui si sia fatta applicazione di questo principio. Nel 1772 il Barone Bek ministro d'Assia Cassel, avendo cessato delle sue funzioni, si disponeva a lasciare la Francia senza aver pagato i suoi debiti; il signor Aiguillon ministro degli affari esteri gli rifiutò il passaporto, e permise che fossero sequestrati i mobili del medesimo. Questo procedere fu seguito da una protesta del corpo diplomatico, alla quale il governo francese rispose: « malgrado il rispetto dovuto al carattere pubblico di un ministro, il sovrano presso cui è accreditato, è nel diritto di usare questa specie di coazione, che, senza ledere le funzioni dell'ambasciatore, l'impedisca di lasciare il paese senza pagare i suoi debiti (1). » In Russia i ministri pubblici devono annunziare con tre successivi avvisi la loro partenza; e furono sequestrati i mobili e le carte del signor De Besset ambasciatore di Francia, finchè il suo governo non si obbligò a pagare i suoi debiti. In Vienna il maresciallo dell'impero dovea vigilare, perchè fossero pagati i creditori degli agenti diplomatici; e nel 1764 i beni del conte di Czernicheff ambasciatore di Russia furono posti per debiti sotto sequestro; il quale fu mante-

(1) V. Casanova, loc. cit., p. 267.

nuto, finchè il principe di Leichtenstein si offerse come mallevadore. In Prussia fu arrestato nel 1723 il barone di Posse ministro di Svezia, perchè non aveva voluto pagare un sellaio; ed a Torino sotto il regno di Carlo Emanuele fu staggita la carrozza dell'ambasciatore di Spagna (1).

Dagli stessi principii segue che se un ministro pubblico, partendo, trasporta seco i mobili o gli addobbi di legazione, senza averli pagati a coloro che glieli venderono, i suoi creditori possono impedirgli tale trasporto, perchè non sono tali mobilie più necessarie alle sue funzioni diplomatiche già cessate; e molto meno possono servirgli fuori la casa di legazione, dove erano collocati per servire al suo ufficio. Si vede chiaro che egli li porta seco, non per adempire alla sua missione, ma per sottrarli ai giusti aggressi dei suoi creditori (2).

Relativamente alla immunità civile degli agenti diplomatici, i varii stati d'Europa hanno talvolta nelle loro legislazioni positive talune disposizioni speciali che stabiliscono le immunità civili degli agenti diplomatici, che trasando di esporre per amor di brevità (3). Per l'Italia non è a mia conoscenza esista alcuna legge speciale, tranne dei reali rescritti per il regno delle Due Sicilie del 1811, 1817 e 1853 che proibirono ogni intimazione per ministero di usciere agli agenti del corpo diplomatico, e stabilirono le forme come poteva essere fatta. Come altresì per le citazioni a farsi contro gli agenti diplomatici si possono usare le disposizioni sancite negli articoli 141 e 142 del codice di procedura civile, relative a coloro che non hanno domicilio, nè dimora nel regno.

(1) V. nota precedente.

(2) V. in questo senso Dalloz, loc. cit.; Merlin, loc. cit., art. 8; Esperson, loc. cit., p. 182.

(3) Chi volesse conoscere tali disposizioni, potrebbe leggerle in Fœlix, op. cit., t. I, p. 399, n. 219 e seg.; in Rocco, *Diritto internazionale civile*, parte II, cap. XLII, n. 3, nota 2; in Esperson, op. cit., p. 114, n. 185 e seg.

IX.

La finzione dell'*extraterritorialità* fu estesa del pari alla casa di legazione, per la quale fu ammessa la completa esenzione della giurisdizione locale.

A dir vero non può revocarsi in dubbio che l' agente diplomatico, per l'esercizio delle sue funzioni, bisogna che sia sicuro ed indipendente nel suo domicilio. Laddove l'autorità del luogo potesse penetrarvi ad ogni istante, farvi delle perquisizioni, non potrebbe al certo esser sicuro il segreto degli archivii diplomatici; e molto meno potrebbe il ministro straniero esercitare per intero e con indipendenza l' ufficio affidatogli. Da ciò segue che la immunità civile dei luoghi occupati dall'agente diplomatico, senza bisogno di ricorrere alla erronea e menzognera finzione della extraterritorialità, trova il suo fondamento e la sua giustificazione nell' indole speciale dell' ufficio diplomatico, che reclama tale garantia.

In fatto questa immunità è generalmente riconosciuta ed attuata. Nel 1675 il governo francese chiese scusa al nunzio apostolico per avere alcuni ufficiali per ordine superiore penetrato nel palazzo dello inviato pontificio. Nel 1649 un ufficiale pure francese, sospettando che il portiere dello ambasciatore di Olanda vendesse tabacco contrabbandato, penetrò nella camera del medesimo per ordine dello appaltatore; ma ne fu respinto, e mossa lagnanza di tal fatto al governo francese, l'ufficiale fu imprigionato, e l'appaltatore fu costretto a chiederne scusa al ministro olandese. Simile fu la condotta del governo inglese verso il conte di Egmont ambasciatore di Spagna in Londra nel 1628, per essere ivi penetrati un ufficiale ed alcuni soldati per farvi una perquisizione. Il Vattel poi narra che, essendo alcuni soldati comandati da un ufficiale entrati nel 1752 nella casa del ministro di Svezia a Pietroburgo, vi arrestarono due domestici sospetti di vendita clandestina di bevande che

al solo appaltatore imperiale era permesso smaltire. Ma il governo russo, venuto a conoscenza del fatto, fece imprigionare gli autori del medesimo, contro i quali fu iniziato un processo criminale; l'imperatrice fece giungere al ministro svedese ed a tutto il corpo diplomatico una dichiarazione che attestava il suo sdegno per l'accaduto, e le misure all'uopo prese.

E poichè l'immunità locale è attribuita all'ufficio diplomatico, e per quanto è necessaria al libero e completo esercizio del medesimo; in tutti quei casi in cui non trattasi di funzioni diplomatiche cessa il bisogno e per conseguenza l'applicazione della immunità locale.

X.

Non pertanto vi fu un tempo in cui gli agenti diplomatici riguardarono il palazzo di legazione come territorio della loro nazione, pretesero che chiunque entrava nel medesimo era nelle identiche condizioni di colui che avesse varcato la frontiera, e fosse entrato nel territorio della loro nazione, dove, non potendo esercitare alcuna influenza la sovranità della sua patria, ancor quando si trattasse di un malfattore, di un condannato evaso dalla prigione, doveva essere considerato come un semplice emigrato. Nè paghi i ministri pubblici di attribuire questo diritto alla loro dimora, lo estesero ai quartieri in cui abitavano, dicendolo: *franchigia dei loro quartieri*. Tale abuso, detto diritto di asilo, fu esercitato in Roma, con particolarità dalla Francia, la quale mercè il suo parlamento nel 1688 non esitò dichiarare nulla una bolla pontificia che l'aveva abolito. Anche il Portogallo tollerò per lungo tempo la franchigia dei quartieri, ma sperimentandone in seguito i gravi inconvenienti che ne derivavano, l'abolì nel 1681. In Francia Francesco I emise un'ordinanza nel 1539 che tolse tutti gli asili; ed un'altra simile fu pubblicata in Svezia, in Olanda ed in Ispagna nel 1684, in modo

che fu diffinitivamente tolta la franchigia dei quartieri, lasciando sussistere solamente in qualche stato, come per esempio in Ispagna, il diritto di asilo per le case di legazione. Questo asilo, benchè limitato alla sola casa di legazione, riusciva sempre nocivo all'esercizio della sovranità nazionale. La Spagna stessa non volle riconoscerlo nel caso che gli asilati fossero imputati politici: difatti il Duca di Riperda, primo ministro del re di Spagna, essendo stato accusato nel 1729 di un crimine di lesa maestà, si rifugiò presso l'ambasciatore d'Inghilterra per sottrarsi alla persecuzione della giustizia; ma il Consiglio di Castiglia disse in tal congiuntura « che estendere i privilegii accordati alle case degli ambasciatori pei delitti comuni a quelli di lesa maestà sarebbe introdurre un sistema funestissimo alle potenze della terra, le quali si vedrebbero costrette, ove prevalesse tal massima, non solo a soffrire, ma altresì a vedere nella loro corte tutti coloro che macchinano la rovina della patria; » perlochè decise di potersi togliere colla forza il fuggiasco dalla legazione inglese; e ciò fu eseguito.

Nel 1735 avvenne altresì a Madrid che varii ufficiali spagnuoli traducevano in prigione un imputato; i domestici del ministro di Portogallo lo strapparono colla forza dalle loro mani, e lo portarono nella legazione portoghese, ove rimase per trenta ore, sinchè lo collocarono in luogo sicuro. Ma il re di Spagna indignato ordinò lo arresto di quei domestici, che fu immediatamente eseguito nella stessa legazione portoghese. Ciò mosse gravi lagnanze del governo portoghese, che giunse sino ad usare rappresaglie, arrestando tutti i domestici dell'ambasciatore spagnuolo in Portogallo; e sarebbero i due stati venuti alla guerra, senza la mediazione dell'Inghilterra e della Francia.

La esenzione stabilita per la casa di legazione si volle altresì estendere alla carrozza dello inviato; perlochè il marchese di Fontanay, ambasciatore di Francia in Roma, dopo avere asilato nella sua casa

i ribelli di Napoli, non esitò a farli evadere colle sue carrozze; ma le guardie pontificie le fermarono all'uscire di Roma, ed arrestati i napoletani, li tradussero in prigione. Di ciò fortemente si dolse l'inviato francese; ma il pontefice gli rispose che « egli aveva ordinato l'arresto d'individui che il rappresentante della Francia aveva fatto evadere dal carcere; e giacchè questi si prendeva la libertà di proteggere degli scellerati, e tuttociò che vi era di più criminoso negli stati della chiesa, dovea essere almeno permesso al sovrano del luogo, di farli prendere nuovamente, dovunque s'incontrassero, non dovendo il diritto di asilo estendersi così lungi. »

Queste strane pretese erano una logica conseguenza del principio della estraterritorialità; perchè, ammesso che la casa, la carrozza del legato sia territorio straniero, come mai l'autorità locale poteva esercitare giurisdizione di sorta dentro la medesima, senza invadere la sovranità straniera? Ma avendo io provato erronea tale finzione, ed avendo ammesso che le immunità attribuite agli agenti diplomatici ed a tuttociò che li riguarda trova il suo fondamento nell'ufficio diplomatico, e per quanto è richiesto dal medesimo; e siccome per l'esercizio libero ed indipendente delle funzioni diplomatiche non è mestieri che nella casa di legazione siano asilati dei malfattori, non può il ministro pubblico permettere che vi penetrino, ed entrati, deve respingerli. Tuttavia, se egli invece li riceve, li chiama e dà loro asilo, è evidente che non è stato costretto a far ciò per le sue funzioni, ma per abuso delle immunità che per tutt'altro titolo gli sono concesse. E se è così, ogni immunità cessa, e l'autorità locale è nel diritto di prendere tutte quelle misure che dall'emergenza sono richieste.

Stabilito questo principio, il governo locale può chiedere che il legato nel cui palazzo abbia avuto asilo un colpevole lo scacci dalla sua dimora. Ma se egli si nega: che fare? Taluni, prendendo le norme dal principio della estraterritorialità, consigliano al go-

verno dello stato offeso dal rifugiato a chiederne l'estradizione, come se realmente si trovasse in estero territorio. Ma, a parte che questo sistema non sarebbe applicabile per gli stati frai quali non esistono trattati di estradizione, porterebbe il differimento della consegna del colpevole, a causa delle pratiche necessarie per attuare l'estradizione, il che riuscirebbe nocivo all'istruzione del processo penale ed alla persecuzione del colpevole.

Altri sostengono che si può dare il passaporto allo agente diplomatico che si neghi alla chiesta consegna del malfattore che ebbe asilo nella di lui casa, affinchè si possa, dopo la sua partenza, entrare nel palazzo di legazione, senza offendere le prerogative diplomatiche. Certamente questo espediente nei casi in cui può attuarsi riesce, se non altro, più comodo degli altri; ma in fatto non è sempre praticabile, perchè non si può ad ogni istante rinviare un agente diplomatico; nè la sua partenza è così immediata da soddisfare le esigenze talora urgentissime della giustizia. Perchè invece non ricorrere ad un mezzo più efficace e più conforme al diritto comune? Le funzioni del ministro pubblico non l' obbligano a dare asilo a delinquenti; dunque, allorquando egli li riceve, non è più a nome del suo ufficio che agisce, ma per suo pravo talento; quindi cessa ogni esenzione. D'altronde gli fu ingiunto di consegnare il rifugiato, ed egli si negò; gli si può minacciare infine l' entrata degli agenti dello stato per catturare il colpevole, dandogli il tempo necessario a ben cautelare l'archivio diplomatico. Quando tutto ciò è fatto, l'ufficio diplomatico è messo al coverto di qualunque pericolo; manca quindi ogni ragione, perchè la forza pubblica si astenga dal penetrare nella casa di legazione, e vi cerchi ed arresti il rifugiato. Ed in ogni modo l'entrata della forza pubblica nel palazzo di legazione è una conseguenza dell' ingiusto procedere dell'agente diplomatico, e per conseguenza in lui devono caderne gli effetti e la responsabilità.

XI.

Fra le prerogative annesse alla qualità diplomatica si è voluto talvolta includere la esenzione dei balzelli pubblici. Ma le imposte che affettano gl'immobili pertinenti agli agenti diplomatici non hanno nulla di comune colle loro funzioni, perchè colpiscono l' imponibile su cui gravano, senza guardare la persona cui appartengono, nè il luogo di sua dimora; ed anche, ammettendo la estraterritorialità del ministro pubblico, non si potrebbe sostenerne l' esenzione, a motivo che gli stranieri che hanno immobili nel regno, nel regno devono pagare le tasse relative, malgrado la loro dimora sia al di fuori del medesimo. Questa verità è di tale evidenza che non è stata messa in dubbio dai più larghi propugnatori delle immunità diplomatiche. Nè diversamente è a pensare per la casa di legazione, nella quale, se è necessario non esercitare alcuna giurisdizione all'oggetto di non disturbare l'ufficio diplomatico, non esiste alcun motivo per esentarla dal pagamento della imposta, che può essere soddisfatta, senza influire per nulla nelle funzioni diplomatiche. Questo principio non vien meno per il caso che il palazzo di legazione sia proprietà dello stato che vi mantiene il suo agente diplomatico. Se poi per semplice convenienza lo stato non vuole esigere l' imposta che grava sulla casa di legazione, è questo un atto di cortesia non imposto dal diritto, spesso derivato da speciali accordi avvenuti tra talune nazioni, come quelli stabiliti tra la Francia e la Prussia che vicendevolmente esentarono dalla tassa prediale i loro palazzi di legazione esistenti nelle loro scambievoli capitali.

Solo può dirsi che il domicilio diplomatico non può essere destinato per alloggio militare; perchè, se il governo del luogo non può esercitarvi giurisdi-

zione, nemmeno può essere abitato da estranei alla legazione.

Le ragioni addotte in sostegno delle imposte dirette sugl' immobili diplomatici valgono del pari per quelle che colpiscono la ricchezza mobiliare. Se non che gli stati possono per semplice convenienza stabilirne una speciale esenzione, come avvenne in Italia per la legge di tassa sulla ricchezza mobile (1).

I principii espressi per le imposte dirette regolano del pari quelle indirette; perchè le funzioni diplomatiche non soffrono alcun danno per il pagamento delle medesime. Segue da ciò che gli agenti diplomatici non possono pretendere la franchigia dei diritti di dogana, del dazio di consumo e simili. E se nel passato ne erano esenti, era per effetto di semplice convenienza volontaria degli stati. Questa esenzione fu stabilita nel tempo in cui le missioni erano temporanee, e che i ministri pubblici entravano ed uscivano frequentemente dagli stati; il che rendeva per loro vessatoria la inquisizione doganale. Stabilite poscia le legazioni permanenti, l'immunità doganale fu conservata, dal che ebbero a derivarne molti abusi, in modo che fu poscia presso varii stati abolita o almeno assai ristretta. Difatti taluni governi accordano agli agenti diplomatici una franchigia doganale limitata ai primi mesi del loro arrivo nel paese presso cui sono accreditati, all'oggetto di ritirare senza tassa infra un tal termine le cose necessarie al loro stabilimento, lasciando loro aperto un determinato credito annuale pei loro bisogni giornalieri, oltre il quale devono pagare la tassa. In Inghilterra non ha a tal uopo stabilito un limite preciso; ma, perchè un ministro pubblico possa passare in franchigia un oggetto il più insignificante, deve ottenerne un permesso speciale, il che lo mette nella necessità di non doman-

(1) V. *Legge del 14 luglio 1861*, n. 1030 in cui, all'art. 7, si dice: « Sono esenti dalla imposta: 1° Gli agenti diplomatici. »

darlo frequentemente, per non far sospettare che egli abusi della sua franchigia personale.

Ma gli ufficiali doganali non potrebbero mai esaminare un plicco, un collo diretto all'agente diplomatico col sigillo ufficiale del proprio governo, perchè, così agendo, violerebbero il segreto che deve mantenersi per le carte di legazione, e per tuttociò che concerne le funzioni diplomatiche. A vero dire in tal caso il ministro pubblico non può dirsi esente della tassa di dogana, ma, siccome gli effetti diplomatici non possono essere visitati, la esenzione della tassa ne deriva come una conseguenza. E poichè le carte di legazione e tutto ciò che appartiene all'agente diplomatico è unito al suo bagaglio personale, la esenzione della visita e perciò della tassa si estende agli effetti che servono all'uso esclusivo del ministro pubblico.

Tuttavia, laddove si abbia la prova irrefragabile e la certezza che fra questi effetti vi siano oggetti di contrabbando, si può procedere alla visita. Se invece di ciò si abbia un semplice sospetto, la sola parola di onore del ministro pubblico che attesti il contrario deve essere sufficiente per escludere ogni dubbio; perchè non è presumibile che egli voglia usare della sua missione allo scopo abbietto di frodare lo stato presso cui deve esercitarla, impiegando la menzogna e lo spergiuro.

Sono poi ragionevolmente di accordo i pubblicisti nel sottomettere gli agenti diplomatici alle imposte che si esigono dagli stati come un corrispettivo diretto di un determinato servizio che si riceve; perchè la percezione delle medesime non influisce in alcun modo sull'esercizio della missione diplomatica. Sono imposte di tal natura i diritti di pedaggio che si pagano per la manutenzione delle strade, dei ponti, degli argini, dei canali e simili; le tasse postali di telegrafo e simili.

Manca altresì ogni ragione per esimere i ministri pubblici dalle tasse di bollo e di registro che si pagano in occasione di taluni atti della vita civile,

nella trasmissione della proprietà, dell'usufrutto e simili, ed in altri contratti. Nè diversamente è a pensare per la tassa di successione pei beni di un agente diplomatico morto nel paese in cui trovasi accreditato. Per taluni atti del governo francese non si dubita di questo principio, per quanto riguarda gl'immobili dell'agente diplomatico esistenti in Francia, per tutti i suoi diritti, crediti, rendite pagabili da Francesi; ma si esclude l'obbligo della tassa di successione pei mobili spettanti al ministro defunto, perchè si ritiene che egli sia morto nella sua patria; e per conseguenza ivi si sia aperta la sua successione. Come si vede, ciò è una conseguenza del principio della estraterritorialità messa a fondamento dei diritti degli agenti diplomatici. Ma avendo io dimostrato come l'extraterritorialità sia un effetto e non causa delle immunità diplomatiche, perlochè è erronea e fallace nella sua applicazione, non può essere addotta come motivo di alcuna esenzione. Questa è invece ammissibile in tutti quei casi in cui le funzioni diplomatiche lo esigano; e poichè colla morte del ministro pubblico queste finiscono, cessano del pari tutte le esenzioni che vi stanno annesse; perlochè i diritti dell'erario per le successioni sono esigibili su tutti i beni del ministro defunto esistenti nel regno.

XII.

Fra le prerogative degli agenti diplomatici è annoverata quella di mantenere un culto *semi-pubblico* della loro religione per servizio dei medesimi e dei loro connazionali. Questa facoltà potea essere riguardata come una prerogativa nei tempi in cui gli stati imponeano coattivamente la loro religione ai popoli, ed impedivano il culto esterno delle altre. Ma, essendo riconosciuta oggi la libertà di coscienza,

ed avendo dimostrato altrove (1) che scappa alla competenza dello stato la religione professata dai suoi sudditi, il diritto di mantenere un culto della medesima appartiene a tutti i cittadini, e non è più una prerogativa esclusivamente accordata ai ministri pubblici. Può tutt'al più essere ammessa come tale negli stati in cui non sia riconosciuta la libertà di coscienza.

(1) Sezione II, capitolo V, § IX.

CAPITOLO QUINTO

Persone alle quali si estendono le prerogative e le immunità degli agenti diplomatici

---

SOMMARIO

I. Estensione delle prerogative e delle immunità degli agenti diplomatici alla loro famiglia ed al loro seguito. — II. Condizione giuridica degli agenti diplomatici presso gli stati appo i quali non sono accreditati. — III. Inviolabilità dei parlamentarii. — IV. Estensione delle prerogative e delle immunità degli agenti diplomatici agli inviati delle potenze estere presso il sommo Pontefice, ed agli inviati di questo presso gli stati stranieri. — V. Prerogative degli inviati delle potenze straniere presso il sommo pontefice. — VI. Prerogative degli inviati pontificii presso gli stati stranieri. — VII. Le sanzioni penali per le offese contro gli agenti diplomatici non sono applicabili agli inviati pontificii. — VIII. Non possono essi invocare la immunità penale e civile, nè per la loro persona, nè per la loro abitazione.

I.

L'agente diplomatico ordinariamente non è un individuo isolato, ma ha una famiglia, cioè moglie, igli o altri parenti che con lui convivono, ai quali giuspubblicisti e la diplomazia non direttamente, ma ausa della persona colla quale sono congiunti, attribuiscono le immunità stabilite per il ministro.

Il capo di missione è inoltre accompagnato da ersone addette alla legazione e di altre destinate l suo servizio personale, le quali tutte costituiscono l suo seguito: le prime compongono il *personale fficiale* di legazione, le seconde quello *non ufficiale*. nfatti egli non può da se solo esercitare le sue unzioni, perlochè è nel bisogno di essere coadiuvato la segretarii di legazione, da addetti alla medesima *attachés*) e di altre persone che concorrono al-

l'esercizio della missione diplomatica. Il primo segretario di legazione, in caso di impedimento o di assenza del ministro pubblico, lo rappresenta come *incaricato di affari ad interim*, gli altri segretarii e gli addetti ordinariamente redigono i verbali ed i rapporti da farsi al loro governo ed a quello straniero presso cui è accreditato il ministro; cifrano e decifrano i dispacci, fanno la minuta delle lettere officiali del capo della missione, stendono i processi verbali, ricevono gli atti dello stato civile dei loro connazionali, appongono il visto ai passaporti per le loro nazioni, sorvegliano gli archivii diplomatici, e coadiuvano in tutto il ministro nello adempimento dei doveri annessi al suo ufficio. Segue da ciò che il personale ufficiale di legazione è parte integrante della medesima; quindi deve anch'esso godere delle immunità diplomatiche nei limiti stabiliti nei paragrafi precedenti. In vista di ciò il ministro, dopo avere fatto conoscere il suo carattere pubblico, suole inviare al governo locale un notamento delle persone addette alla legazione per fare loro godere la inviolabilità e la immunità della giurisdizione del luogo.

Il personale non ufficiale di legazione, cioè le persone addette al servizio particolare del ministro, secondo Grozio e la più parte dei pubblicisti (1), devono parimenti godere delle esenzioni diplomatiche, perchè sono esse necessarie alla persona dello agente diplomatico. Ma secondo Carlo De Martens (2) la immunità del personale non ufficiale è limitata ai fatti avvenuti dentro la casa del ministro o eseguiti al di fuori per suo mandato.

Dall'essere esente il seguito di legazione dalla giustizia del luogo segue che deve sottostare alla giurisdizione della sua patria. L'esercizio di questa

(1) Perezius, *In codicem*, lib. X, tit. 53; *De legationibus*, n. 10; Bynkershoekio, op. cit., cap. 15, § 5; Viquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, sect. 2 e 27; De Real, op. cit., t. V, ch. I, sect. 9, n. 8; Kluber, op. cit., § 213, 213; Heffter op. cit., § 221; Bluntschli, op. cit., art. 211, 212.

(2) Op. cit., § 32.

giurisdizione un tempo era attribuita al capo di missione, perchè, rappresentando egli la persona del suo sovrano, poteva amministrare giustizia ed infliggere pene, non esclusa quella dell'ultimo supplizio. Difatti l'ambasciatore di Francia a Londra processò un gentiluomo del suo seguito, imputato di omicidio, e lo condannò a morte. Chiese poscia all'autorità locale degli arcieri e un carnefice per eseguire la sentenza; ma il governo inglese reclamò contro tal procedere, perlochè l'omicida fu rimesso in suo potere per essere giudicato in conformità delle leggi inglesi. Bynkershoekio afferma che l'ambasciatore di Turchia a Vienna fece appiccare ad un albero davanti la sua casa con una bottiglia al collo un suo domestico, che essendosi ubbriacato, avea commesso delle isolenze. Hotman parla di un ambasciatore di Spagna a Venezia, il quale fece appiccare un suo servitore ad una finestra della casa di legazione.

Nulladimeno non può addursi nessuna solida ragione per giustificare il potere giudiziario nel capo di missione. La rappresentanza del sovrano che gli si vuole attribuire, rettamente parlando, non esiste; perchè ogni missione pubblica esercitata da un cittadino non è mai una delegazione, un mandato, una rappresentanza, ma una funzione che di diritto appartiene a colui che è idoneo ad esercitarla per intelligenza e virtù. Il principe, il ministro, il popolo che lo chiama a tal funzione eleggendolo, non delega a lui alcuna parte della sovranità, ma dichiara, riconosce che l'eletto ha le condizioni opportune per esercitarla, e questo solo è il titolo per cui può tal sovranità esercitare. D'altra parte il capo dello stato non può a sè avocare il potere giudiziario, e per conseguenza delegarlo allo agente diplomatico. La costituzione fondamentale dello stato stabilisce i limiti dei vari poteri nazionali, e come quello giudiziario non può invadere il potere del capo dello stato, neanco il principe può a sè avocare quello dei giudici. Questo principio ha la sua applicazione, tanto per l'esercizio della sovranità interna, quanto

per quella esterna; e regge, ancor quando si tratti di monarchia assoluta; perchè il principe assoluto sottostà sempre alle leggi fondamentali della nazione, che definiscono i poteri sovrani attribuiti alla sua persona, senza poterli confondere con gli altri poteri nazionali. Nè ad escludere siffatto principio giova il dire che essendo nel monarca concentrato l'intero potere legislativo, possa a se richiamare quello giudiziario con un'apposita legge; perchè egli non può distruggere le leggi fondamentali della nazione (1).

Per buona sorte oggi non è più riconosciuto questo potere giudiziario negli agenti diplomatici, perlochè negli stati civili di Europa e di America la loro giurisdizione sul loro seguito è limitata:

1.° Ad arrestare l'incolpato, se si trova nella casa di legazione, o a chiederne l'estradizione, se è stato arrestato al di fuori dall'autorità del paese;

2.° A costatare il fatto, il corpo del delitto con un processo verbale, richiedendo, se è necessario, il concorso delle autorità locali;

3.° A sentire i testimonii appartenenti al personale di legazione;

4.° A rimettere l'imputato alle autorità della nazione da lui rappresentata, perchè procedano agli atti ulteriori;

5.° Ad eseguire tutti gli atti istruttorii che potrebbero all'uopo essere ordinati dalla sua nazione.

In materia civile i capi di missione ricevono i testamenti e legalizzano gli atti delle persone del loro seguito, ed appongono i suggelli in caso di morte agli oggetti appartenenti alle medesime.

(1) Brillon (p. 147) nel conto che rende il presidente Duvair di un letto di giustizia tenuto da Luigi XIII, riferisce la distinzione che si faceva in Francia ai tempi della monarchia assoluta tra *leggi del regno* e *leggi del re*, le prime fondamentali ed analoghe alle leggi costituenti delle monarchie rappresentative, le seconde subordinate, mutabili e rispondenti alle nostre leggi ordinarie. Secondo la espressione di Luigi XV, contenuta nel preambolo dei suoi editti di luglio 1714 e febbraio 1771, i re erano nella *felice impotenza* di cangiare le *leggi del regno*, cioè le leggi fondamentali. V. Hello, *Del reggimento costituzionale*, p. 296 e 297.

La esenzione della visita doganale e della imposta conseguente nei limiti sopra cennati per gli agenti diplomatici non si estende alle persone del loro seguito, perchè frai loro effetti non possono essere contenute carte pertinenti alla legazione che sono la causa della immunità doganale, dovendo queste essere comprese nei bagagli del capo di missione o a lui dirette.

II.

Sin qui sono state considerate le prerogative degli agenti diplomatici nel territorio dello stato presso cui sono accreditati; ma per giungere in questo territorio è mestieri talvolta che essi traversino quello di altri stati intermedii fra la loro patria ed il paese nel quale si recano. Ora quali diritti e prerogative sono attribuiti alla loro missione nel territorio degli stati intermedii?

Secondo taluni pubblicisti (1) il carattere rappresentativo degli agenti diplomatici esiste solamente in faccia delle nazioni presso cui sono accreditati; di conseguenza rimpetto le altre non esiste la finzione della estraterritorialità; devono quindi essere considerati come semplici privati. Viquefort (2), il quale a giusta ragione è ritenuto come geloso custode delle guarentigie diplomatiche, sostiene che l'assassinio degli ambasciatori di Francesco I avvenuto negli stati di Carlo V, fu un atroce misfatto, ma non una violazione del diritto delle genti. Chambrier d'Oleires condanna del pari questo assassinio come delitto di lesa umanità, perlochè poteva il re di Francia dichiarare la guerra a quello spa-

(1) Gentili, *De legationibus*, lib. II, cap. 3; Grozio, op. cit., lib. II, cap. XVIII, § 5; Bynkershoekio, op. cit., cap. 9, § 7; Zouch, *De jure feciali*, par. II, sect. IV, n. 18; Hubero, *De jure civitatis*, lib. III, sect. IV, cap. 2, n. 20; Leyser, *De legatis transeuntis*; Achenwal, *De transitu et admissione legati ex pacto repetentis*; G. S. De Martens, op cit., § 246; Vergé, *Note a Martens*, loc. cit.; Chambrier d'Oleires, P. Pradier Foderé, *Note a Vattel*, loc. cit., § 84.

(2) *De l'ambassadeur*, liv. I, § 29, p. 433, 439.

gnuolo; ma non aveva il diritto di reclamare l'assistenza di altre potenze, perchè non aveva avuto luogo violazione del diritto delle genti. Nondimeno, a me pare che ogni stato abbia il diritto di dichiarare la guerra, semprechè questa sia necessaria, per ottenere il rispetto dei proprii diritti violati; nel qual caso può anche chiedere ed ottenere l'aiuto di una terza potenza, senza far distinzione fra offese all'ordine giuridico interno, e violazione del diritto delle genti. Basta che ci sia un diritto leso, e che la guerra sia l'unico espediente per ottenerne la riparazione, il diritto di difesa sorge, tanto per se, quanto per gli altri. La storia offre varii esempii di terze potenze, le quali hanno ordinato l'arresto di ministri pubblici stranieri, transitanti nel loro territorio, e talvolta questo arresto ha avuto luogo per soli debiti personali ed a causa di obbligazioni civili.

Altri scrittori (1) pensano invece che l'agente diplomatico transitante per stati presso i quali non è accreditato abbia diritto a maggiori riguardi di quelli dovuti a semplici privati; perlochè partecipa anche ivi alle guarentigie diplomatiche dal momento che la sua qualità è conosciuta, purchè il suo *passaggio* sia *innocuo*. Se poi egli dà giusto motivo a temere che traversi il territorio di una potenza straniera con proponimenti criminosi, massime se contro la sicurezza della medesima, potrebbe questa negargli il passaggio.

Il Merlin (2), il Wheaton (3), il Millardière (4) ed altri credono che il ministro pubblico, per godere della protezione del diritto delle genti nel territorio di una terza potenza, non basta che abbia fatto conoscere il suo carattere rappresentativo, esibendo le sue credenziali: è mestieri altresì che chieda

(1) Vattel, op. cit., § 84; Carlo De Martens, op. cit., § 37; Dalloz, loc. cit., n. 100.

(2) Op. cit., V. *Ministre public*, sect. V, § IV, N. 14.

(3) Op. cit., p. 140 e seg.

(4) *Précis de droit des gens*, p. 344.

ed ottenga dal sovrano del luogo un permesso che lo autorizzi a passare nella sua qualità diplomatica. Mediante questo permesso il sovrano che lo impartisce si mette nella stessa condizione del principe presso cui il ministro deve esercitare le sue funzioni. Senza questa permissione egli deve essere considerato come un semplice privato straniero.

Questi principii furono in certo modo applicati dal ministro degli affari esteri Drouyn de Lhuys in una nota diretta nel 1854 al signor Mason inviato degli Stati Uniti di America presso l'imperatore dei francesi. Il signor Soulé nato cittadino francese si recava in Ispagna quale inviato degli Stati-Uniti a Madrid; giunto a Parigi, chiese al governo del luogo il permesso di soggiornarvi per qualche tempo, e gli fu negato. Di ciò mosse lagnanza il signor Mason, agente diplomatico americano accreditato in Francia, e ne chiese le opportune spiegazioni al ministro francese degli affari esteri, il quale rispose nei termini seguenti: « Il governo dell'imperatore non ha preteso d'impedire all'inviato che traversava la Francia di recarsi al suo posto per adempiere alla sua missione. Ma corre una gran differenza tra un semplice passaggio ed il soggiorno di uno straniero i cui precedenti hanno sgraziatamente risvegliato l'attenzione delle autorità proposte in Francia al mantenimento dell'ordine pubblico. Se il signor Soulé voleva direttamente recarsi a Madrid, la via della Francia gli era aperta; ma, se si proponeva di soggiornare a Parigi, codesto privilegio gli era negato. Io dovevo dunque consultarlo sulle sue intenzioni, e fu lui che non me ne diede il tempo. Non avendo l'autorizzazione necessaria per rappresentare il suo paese di adozione nel suo paese natale, il signor Soulé è per noi un semplice privato, e si trova sotto l'impero della legge comune (1). »

La condotta mantenuta dal governo francese, malgrado sia disapprovata da Carlo de Martens e da

(1) Op. cit., § 207, p. 394.

Calvo, mi sembra conforme ai principii di diritto delle genti. Dimostrai come le immunità di cui godono i ministri pubblici siano un effetto del loro ufficio, e per quanto quest'ufficio la richieda. Ora è certo che verso lo stato in cui transita un ministro accreditato in un altro egli non esercita alcuna funzione; quindi manca la causa per cui sono accordate le immunità, e deve venir meno l'effetto che vi sta annesso. Le esenzioni dello agente diplomatico presso la nazione in cui è accreditato esistono dal momento che questa consente a riceverlo con tal qualità; ma se essa non vuol mantenere relazioni con un altro stato, e questo le invia ministri pubblici, costoro non possono ivi esercitare alcuna missione, e non godono di alcun diritto annesso ad una qualità che in loro non è riconosciuta, nè accettata. Ciò dimostra che le immunità dei ministri pubblici esistono per le funzioni da loro esercitate col consenso dello stato presso cui sono accreditati. Ora, colui che si indirizza in uno stato con una missione diplomatica non esercita verso la potenza nella quale transita alcuna funzione, anzi questa ignora le cause e lo scopo del suo viaggio; quindi si vede chiaro che manca la ragione suprema che autorizza le immunità diplomatiche. Se poi dovesse partecipare ad alcuna di queste, dovrebbe farlo alle stesse condizioni con cui ne gode il ministro accreditato in uno stato lungo il territorio del medesimo, cioè colla ricognizione del suo carattere pubblico e col consenso di questo stato ad esercitare la missione affidatagli. Da ciò il bisogno nel ministro transitante di provare con le sue credenziali la sua qualità diplomatica e di ottenere permesso il di traversare il territorio di una terza potenza con siffatta qualità.

Ma qual'è poi la ragione per cui gli stati dovrebbero attribuire prerogative diplomatiche ai ministri stranieri che non esercitano alcun ufficio presso di loro? Heffter dichiara che le potenze estere non hanno mai riconosciuto l'immunità di un ministro

pubblico che traversa il loro territorio; che sono esse tenute solamente ad osservare verso il medesimo quei riguardi che sono dovuti ad un semplice privato straniero. Nondimeno, egli aggiunge, l'interesse generale che esige la libertà del commercio diplomatico ed il rispetto scambievole che gli stati si devono, sinchè continuano a restare in relazioni amichevoli, li consigliano di non turbare inutilmente questo commercio. Una specie di convenzione tacita li obbliga a favorirlo per quanto è possibile (1).

La conclusione a cui giunge il professore di Berlino non è mestieri che sia tratta da una convenzione tacita, che per altro non esiste: deriva essa piuttosto dall'ordine giuridico internazionale; e quindi dal diritto delle genti, il quale esige che i popoli stessero in relazioni diplomatiche permanenti; le quali non potrebbero avere attuazione, senza permettere il passaggio dei ministri pubblici nel territorio degli stati intermedii. Ma, per raggiungere tale scopo, sono sufficienti le guarentigie che esistono in favore dei privati stranieri che dimorano o transitano in territorio estero. Può solamente esigersi che i bagagli dell' agente diplomatico siano esenti dalla inquisizione doganale pei luoghi in cui traversano allo scopo di serbare intatti i secreti di legazione; ma, ad ottenere ciò, basta la legge comune, o almeno esistente in varii stati, per la quale le merci entrate per semplice transito non sottostanno a veruna tassa, e perciò sono esenti di visita doganale. Laddove poi questa legge mancasse, o riuscisse difficile nella sua applicazione, non vi ha dubbio che il ministro pubblico, per ottenere la esenzione della visita doganale, dovrebbe giustificare al governo del luogo la sua qualità ed ottenere da questo il permesso di transitare con tal qualità; perchè ogni stato deve finalmente essere nel diritto di esaminare se tal passaggio potrebbe riuscirgli in alcun modo dannoso.

(1) Op. cit., § 207, p. 394.

Tutt'altre immunità ammesse per gli agenti diplomatici accreditati presso lo stato, e come conseguenza del loro ufficio non possono essere attribuite ai ministri transitanti per difetto in loro di funzioni presso lo stato che traversano. Esperson (1) nega a loro la inviolabilità rimpetto i privati della nazione in cui son di passaggio gli agenti diplomatici; ma l'ammette per parte del governo. Nondimeno io dimostrai che questa prerogativa potea avere un valore nel tempo in cui lo straniero era considerato come nemico; ma oggi che tutti i cittadini, tutti gli stranieri sono inviolabili, non è necessario ricorrere alla qualità diplomatica per giustificare una prerogativa che risulta dal diritto comune. Difatti il sullodato scrittore dimostra che la prerogativa della inviolabilità « importa che il governo appo cui è accreditato un agente diplomatico ha il dovere non solo di astenersi egli medesimo da ogni atto di violenza a suo riguardo, dando egli per il primo l'esempio del rispetto dovuto ai rappresentanti delle nazioni, ma di proteggerlo eziandio dagli oltraggi onde potrebbe essere oggetto per parte degli abitanti del paese, affinchè sia a lui dato di liberamente adempiere alle sue funzioni (2). » Ora questo doppio obbligo esiste in tutti gli stati, non solo verso gli agenti diplomatici, ma rimpetto tutti i cittadini siano nazionali o stranieri; per conseguenza i ministri pubblici possono ottenerne l'esecuzione, indipendentemente dalle loro funzioni, essendo questo un diritto che hanno in comune con qualunque altro cittadino. D'altra parte è poi certo che i ministri pubblici transitanti non possono pretendere che le offese recate alla loro persona siano punite nel territorio per il quale traversano con le maggiori pene stabilite per le offese contro gli agenti diplomatici ivi accreditati; perchè queste offese sono punite più severamente in vista delle funzioni che ivi esercitano

(1) Op. cit., n. 329, p. 203 e seg.
(2) Loc. cit., n. 104, p. 70.

le persone alle quali sono dirette; e poichè i ministri transitanti non esercitano alcun ufficio nel territorio dello stato che traversano, non possono invocare l'applicazione di leggi che riguardano funzioni che essi non hanno.

Segue altresì dai principii ammessi relativamente agli agenti diplomatici che traversano il territorio di una terza potenza che l'orribile attentato commesso in danno di Bonnier, Roberjot, Debry, plenipotenziarii francesi al congresso di Rastadt, uccisi, nella notte del 28 aprile 1799, fu una infrazione all'ordine giuridico interno dello stato dentro il quale furono aggrediti, e non una violazione del diritto delle genti. Costoro erano partiti senza scorta, malgrado l'avessero richiesta; giunti presso Rastadt, incontrarono una schiera di ussari austriaci del reggimento di Szelklers, comandati da De Barbaczy, il quale chiese i loro nomi e la loro qualità. Dopo ciò furono assaliti: Bonnier e Roberjot caddero barbaramente trucidati; Debry potè a stento salvarsi la vita. In seguito a indagini fatte dal corpo diplomatico ancora riunito a Rastadt fu accertato che l'assassinio fu consumato per ordine venuto da alto loco. Si fecero molti sospetti sul gabinetto di Londra, sugli emigrati francesi, sullo stesso direttorio, e su Carolina di Napoli. Narrasi che trovandosi costei ospiziata in Austria, e volendo rompere i negoziati e vendicarsi dei francesi, che l'avevano scacciata dal napoletano, abbia chiamato De Barbaczy, e gli abbia imposto a nome dell'imperatore fratello di lei di commettere l'orribile misfatto; ed egli l'abbia eseguito.

III.

I *Parlamentarii* sono l'unico mezzo di comunicazione esistente fra gli stati belligeranti: sono riconosciuti da una bandiera bianca che sventola fra le loro mani, simbolo di pace e non di guerra; ed è per loro mezzo che sono possibili gli armistizii, le

tregue, le capitolazioni, la pace e la cessazione della guerra. Ora l'adempimento del loro ufficio sarebbe impossibile, e quindi impossibile lo scopo che si propongono, se la loro vita non fosse assicurata da talune guarentigie speciali, per le quali sani e salvi possano accedere nel campo nemico, palesare le intenzioni dei loro mittenti, e riportarne le opportune risposte; perlochè il principio della inviolabilità si estende anche a loro. Segue da ciò che fu delitto esecrabile l'avere nella guerra del 1870 con un colpo di fucile ucciso il luogotenente colonnello De Verdy ed il suo trombettiere dinanzi le mura di Metz, che muniti di bandiera bianca andavano per chiedere soccorso ai medici francesi per tremila feriti loro connazionali. Nè è a dire diversamente per l'uccisione fatta presso Toul nella stessa guerra del trombettiere del maggiore Hechow, parlamentario del generale Alvensleben; e del fuoco di pelottone fatto contro il colonnello Lecszinski, latore egli stesso del vessillo parlamentare.

La inviolabilità sussiste anche pei parlamentarii che gl'insorti spediscono al governo legittimo, e viceversa, nel caso di guerra civile; perchè anche in questa ipotesi sono essi l'unico mezzo di comunicazione esistente per sospendere, regolare o far cessare la lotta. Nè vale, per sostenere il contrario, che fra un governo legittimo e gl' insorti non possano esistere delle trattative; perchè, quando vuolsi mostrare questa alterezza, si possono respingere le trattative; ma non devesi togliere la possibilità di proporle, molto più che non è raro il caso che queste siano accettate; e riescono spesso a diminuire, se non a far cessare, i danni spaventevoli delle guerre intestine.

In conferma di questo principio Emerico De Vattel deplora la condotta del duca d'Alba, il quale fece impiccare il trombettiere del principe d'Orange, sostenendo che non era obbligato a rispettare un messaggiero spedito dal capo degli insorti. I romani invece rispettarono i parlamentarii loro inviati dai

ribelli dei Pirenei. Il comitato di salute pubblica francese sotto la prima repubblica non solo riconobbe la inviolabilità dei commissarii della Vandea, ma aprì con loro un negoziato, che diè scaturigine a due trattati secreti, che furono approvati dalla convenzione nazionale nel 13 ventoso e 8 fiorile, anno terzo. Nell'ultima guerra civile degli Stati Uniti di America il governo di Washington permise delle conferenze coi rappresentanti dei ribellati degli stati del Sud nel 3 febbraio 1865, per trattare il ristabilimento della pace. Ed il governo di Versailles, malgrado non abbia voluto trattare da pari a pari cogli insorti della *Comune*, pure riconobbe la inviolabilità dei loro parlamentarii ed ascoltò le loro proposte.

IV.

Sebbene al sommo Pontefice non competa più il diritto di inviare e di ricevere agenti diplomatici (1), pure, con l'articolo 11 della legge del 13 maggio 1871 *sulle prerogative del sommo Pontefice e della Santa Sede* fu stabilito: « Gl'Inviati dei governi esteri presso Sua Santità godono nel regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto internazionale. Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agl'Inviati delle Potenze estere presso il governo italiano.

« Agli Inviati di Sua Santità presso i governi esteri sono assicurate, nel territorio del regno, le prerogative e le immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare. »

Da questo articolo chiaro sorge che, malgrado gli inviati ai quali allude non siano agenti diplomatici, pure ai medesimi sono estese le prerogative e le immunità di uso stabilite dal diritto internazionale

(1) V. Sez. III, cap. I, § V.

pei ministri pubblici. Ma sono essi equiparati agli agenti diplomatici, accreditati presso il governo italiano, ovvero a quelli che, diretti per altra nazione, fossero di passaggio in Italia? È evidente come l'ultima equiparazione sia la più giusta; perchè non sono essi accreditati presso il governo italiano, ma gl'inviati pontificii hanno le loro credenziali dirette alle potenze estere, e quelli degli stati stranieri sono accreditati presso il pontefice. Ciò posto, chiaro si vede che tanto agli uni, quanto agli altri sono estese le prerogative e le immunità di cui godono i ministri esteri che traversano solamente l'Italia, e non quelle che appartengono agli agenti diplomatici che dimorano e sono accreditati presso questa nazione.

Ho detto che gl'inviati dei governi esteri presso il papa non sono accreditati presso il governo italiano, guardando l'ipotesi, per altro esistente in fatto, per alcune nazioni, che gli stati stranieri non incumbenzassero della missione religiosa presso il pontefice gli stessi agenti diplomatici che mantengono presso il governo italiano. In questa seconda ipotesi, che tutto fa sperare che sia nell'avvenire totalmente attuata, gl' inviati stranieri godrebbero, com'è naturale, delle immunità attribuite agl' inviati stranieri presso il governo italiano; perchè tali sarebbero in fatto, non perchè inviati contemporaneamente presso il pontefice.

V.

Malgrado quanto è detto nel paragrafo precedente sia una conseguenza necessaria dei principii di diritto diplomatico, pure la equiparazione degli inviati degli stati esteri presso il pontefice agli agenti diplomatici di terze potenze deve sottostare ad una modificazione sostanziale, che deriva dal luogo in cui essi esercitano le loro funzioni; perchè gl'inviati stranieri accreditati presso altre potenze transitano solamente sul territorio italiano, e dimorano ed eser-

citano altrove le loro funzioni; mentre gli inviati stranieri presso il pontefice, per rappresentare le loro nazioni presso il medesimo, è mestieri che dimorino ed esercitino le loro funzioni in Italia, non avendo più il papa un territorio sul quale imperi la sua sovranità. E poichè le immunità diplomatiche sono attribuite ai ministri pubblici, come già fu dimostrato, allo scopo di garantire la libertà ed indipendenza della missione da loro esercitata nel luogo in cui la disimpegnano, segue di conseguenza che le immunità diplomatiche devono essere da loro godute per intero in Italia dagli inviati delle potenze estere presso il pontefice, e per quanto è richiesto dall'indole ed estensione delle loro funzioni. Diguisachè, mentre in tesi generale la loro condizione deve essere assimilata agli agenti diplomatici di terze potenze, in fatto poi devono esser loro attribuite le prerogative di cui godono i ministri esteri accreditati in Italia; ma solo per quanto esige la natura delle loro funzioni, il che non può astrattamente essere determinato, ma dalla pratica sarà meglio stabilito.

E fu in applicazione di questi principii che con lo stesso articolo 11 alle offese contro di essi furono estese le sanzioni penali per le offese agl'inviati delle potenze estere.

Se poi gl'inviati degli stati stranieri presso il pontefice, per la natura delle loro funzioni, dovessero restare immuni della giurisdizione penale e civile, e ciò sin quando la scienza non abbia ottenuto l'abolizione di siffatta immunità, è certo che non potrebbero goderla oltre i limiti ed i casi indicati pei veri agenti diplomatici, che non è mestieri qui ripetere. Come altresì questa immunità non può e non deve essere mutata in sorgente di danni e di pericoli per la nazione che li ospizia. Ciò posto, qualora essi violassero le leggi della nazione italiana, avrebbe questa il diritto di impedire i reati che potrebbero commettere; e, dopo commessi, potrebbe rimetter loro il passaporto, coll'intima di sgombrare il territorio italiano, se si trattasse di gravi reati, e prendere

in entrambe le ipotesi tutte le misure all'uopo necessarie, non escluso il loro arresto, e reclamate dal pericolo e dal bisogno di sicurezza in cui deve vivere ogni popolo, relativamente alla esistenza dei singoli ed a quella dello stato. L'Italia, col circondare delle guarentigie degli agenti diplomatici gl'inviati presso il pontefice, ha certo largito la maggiore protezione che si poteva pretendere per lasciar libero ed indipendente nel pontefice l'esercizio del potere spirituale; ma queste guarentigie non potevano sorpassare quelle degli agenti diplomatici, ed essere estese sino al punto di mettere in repentaglio la sicurezza dei singoli e della nazione che li ha largito. Questa conserva sempre intatto il suo diritto di difesa per opporlo contro qualunque suo aggressore; nè può essere obbligata a vedere libero ed incolume dimorare nella sua capitale colui o coloro che si fossero resi colpevoli di esacrabili misfatti, o che avessero cospirato e macchinato per distruggere gli ordini nazionali, attentato alla vita del principe o di un semplice cittadino, tentato smembrare il territorio nazionale, mantenuto criminose intelligenze col nemico ed offeso in qualunque modo il popolo che fu loro ospitale. In tutti questi casi e simili l'Italia ha diritto a difendersi pria che l'aggressione sia consumata; e dopo commessa, ha diritto ad espellere, con tutti i mezzi di cui dispone, dal suo territorio ospitale colui che l'offese.

Dal godere i ministri stranieri presso il papa nel territorio italiano le guarentigie accordate agli agenti diplomatici accreditati in Italia non può trarsi che questa nazione possa accettarli, respingerli o rinviarli a suo piacimento; perchè essi non esercitano alcuna funzione presso il governo italiano. Tuttavia non può la tolleranza di questa nazione giungere sino al punto di dover soffrire nel suo territorio inviati di uno stato a lei nemico, accreditati presso il pontefice. In tal caso, ove la sua salvezza lo esiga, può loro intimare che sgombrino dal suo territorio, perchè la propria conservazione deve prevalere con-

tro qualunque riguardo si voglia avere in pro della chiesa. Questa idea risulta anche dalle parole pronunziate dal deputato Bonghi relatore della legge in esame; il quale, mentre negava al governo italiano la facoltà di esercitare sugli inviati esteri presso il pontefice quella ingerenza che esercita su quelli accreditati presso di lui, cioè accettarli o rinviarli, secondochè gli piacciano o no le loro persone e simili, conchiuse, dicendo: « *Si può pensare che il governo italiano ricorra a siffatti mezzi, ed assuma siffatti diritti, nel caso che le relazioni tra esso e uno stato estero si turbino al punto che il principio supremo della salute pubblica l'obblighi a farlo*; ma non potete introdurli come ingerenza normale, abituale in una legge intesa a lasciare imperturbate le relazioni tra le potenze estere col pontificato (1). »

VI.

Ben differente poi è la condizione degli inviati del Pontefice presso gli stati stranieri. Nessuna differenza esiste fra loro e i ministri di terze potenze, perchè, non solo come questi non sono accreditati presso il governo italiano, ma altresì si adeguano ai medesimi, in quantochè la loro dimora ed il luogo dell'esercizio delle loro funzioni religiose non è il territorio italiano, ma quello degli stati presso cui sono accreditati; ed in Italia non possono altro pretendere che il semplice transito; per recarsi nei medesimi, il quale basta che sia garantito dalle stesse prerogative dei veri agenti diplomatici di terze potenze.

Ma, per godere delle prerogative dei ministri transitanti, è mestieri che gl' inviati pontificii si sottomettano agli obblighi che stanno annessi alle mede-

(1) V. *Rendiconti del parlamento italiano, sessione del 1870-1871* (Prima sessione della legislatura IX) *Discussioni della camera dei deputati*, vol. I, p. 821, tornata del dì 15 febbraio 1871.

sime. Di conseguenza, se i primi, per essere trattati secondo il loro carattere, devono mostrare al governo del loro territorio in cui traversano le loro credenziali, gl'inviati del papa devono rendere ostensibili al governo italiano le bolle che quali nunzii pontificii presso i governi stranieri li accreditano. Ciò fu espressamente dichiarato (1) dal relatore della legge sulle guarentigie del pontefice.

Le funzioni poi che devono esercitare gl'inviati pontificii presso i governi esteri non esigono, anzi escludono che essi dimorino in Italia, perchè, ad accudire alle medesime, basta a loro il traversare il territorio italiano nella gita e nel ritorno. Se poi vogliono per tutt'altra ragione dimorare in Italia, è chiaro che non vi stanno per l'esercizio del loro ufficio o per causa del medesimo; quindi possono essi godere delle prerogative dei ministri pubblici di terze potenze pel semplice transito, non per la loro dimora in Italia. Ciò fu espressamente dichiarato dal citato articolo 11 col dire: « Agli Inviati di Sua Santità presso i governi esteri sono assicurate, nel territorio del regno, le prerogative e le immunità di uso, secondo il diritto internazionale *nel recarsi nel luogo di loro missione e nel ritornare.* »

Giova osservare altresì che l'articolo 11, secondo era progettato dal ministero e dalla commissione, ammetteva in generale per gli inviati del Papa il godimento delle prerogative diplomatiche: Mancini, Carutti ed altri deputati osservarono nella tornata del 15 febbraio 1871 come la condizione dei rappresentanti pontificii sarebbe stata pericolosa e strana, ove godessero, senza alcuna limitazione, delle suddette immunità; perchè il papa potea a sua volontà largire questa condizione eccezionale a chicchessia, nominandolo suo rappresentante, senza che in fatto si fosse recato in nessun luogo; oltrechè un inviato pontificio potea per causa di congedo o per tutt'altro motivo dimorare in Italia, usando delle pre-

(1) V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 824.

rogative eccezionali che la legge gli attribuiva. In vista di ciò l'articolo fu rinviato alla commissione, la quale di accordo con Mancini lo modificò nel modo come poscia fu sancito, limitando le prerogative degli inviati pontificii al tempo necessario per recarsi nello stato presso cui sono accreditati e nel ritornarne, lasciandoli in perfetta equipollenza coi privati per qualunque altro tempo eccedente a quello a tal uopo bisognevole.

Segue dall'anzidetto che gl'inviati della Santa Sede presso i governi esteri, nel recarsi nel luogo della loro missione, esibendo le loro credenziali, godono nel territorio italiano della prerogativa della inviolabilità, in base alla quale sono immuni da inquisizione doganale le loro carte, i loro effetti di viaggio nei limiti altrove (1) accennati pei veri agenti diplomatici transitanti.

VII.

La estensione fatta dall'articolo 11 delle sanzioni penali per le offese agli agenti diplomatici alle offese contro gl'inviati delle potenze estere presso il Pontefice non può riguardare i rappresentanti di quest'ultimo, perchè non esercitano essi alcuna funzione in Italia; e perchè dal medesimo articolo si vede chiaramente che si riferisce ai primi solamente. Ciò risulta ancora più chiaro, osservando che nella primitiva redazione dell'art. 11, fatta dal ministero e dalla commissione legislativa (2), era chiaramente espressa l'idea che la estensione si riferisse tanto agli uni quanto agli altri inviati; il che fu escluso dalla

(1) V. § II di questo capitolo.

(2) Ecco in qual modo la commissione avea redatto lo art. 11: « I legati ed i nunzii del Sommo Pontefice presso i governi esteri, ed i ministri di questi presso Sua Santità godono nel regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto delle genti.

« Le sanzioni penali per le offese agli inviati delle potenze estere presso il governo italiano sono estese ai suddetti legati, nunzii e ministri. » (V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 821).

redazione che fu in seguito sancita, dalla quale appare evidente che si volle ammettere la detta estensione solamente per le offese contro i soli inviati esteri presso il pontefice, come può meglio osservarsi, confrontando l'articolo proposto con quello che fu poscia accettato.

VIII.

Gl' inviati pontificii non potrebbero invocare la immunità della giurisdizione civile e penale del luogo per il tempo che si trovano in Italia; perchè, essendo questa immunità concessa come garantia delle funzioni che esercitano gli agenti diplomatici, e non esercitandone alcuna i legati pontificii in Italia, non possono invocare garantie per funzioni che non hanno. D'altronde fu dimostrato che essi possono essere equiparati ai ministri di terze potenze transitanti nel regno, i quali non godono della immunità di giurisdizione nei territorii che traversano; per conseguenza neanco può tale esenzione essere attribuita ai legati pontificii.

Infine gli agenti diplomatici che godono della *extraterritorialità* si presume che dimorino sempre nel territorio della loro nazione, alla sovranità della quale proseguono a soggiacere; ma, non avendo più il Pontefice nè territorio, nè sovranità, sarebbe impossibile adattare ai suoi inviati la esenzione attribuita agli agenti diplomatici; perchè quest' ultimi, schivando la giurisdizione del luogo in cui dimorano, cadono sotto quella della loro patria; ma i legati pontificii, restando esenti dalla nativa giurisdizione, non ne avrebbero un'altra innanzi a cui potrebbero essere costretti a rispondere delle loro obbligazioni e dei loro trascorsi. Diguisachè potrebbero violare ogni legge e commettere qualunque misfatto, dovunque si ritrovino, senza potere mai essere obbligati ad adempiere ai proprii doveri, nè essere puniti.

Il sullodato relatore della legge a cui si faceva osservare che nel modo come era redatto l'art. 11

potea credersi che agli inviati pontefici competeva la immunità della giurisdizione italiana per fatti avvenuti in Italia, respinse le censure che si facevano dai deputati Mancini, Barazzuoli e Carutti a tale immunità dicendo: « i tribunali, succedendo il caso, troverebbero da se soli il principio da applicarvi, senza bisogno che la redazione dell'articolo si faccia con soverchie e minute prescrizioni più complicata e meno chiara (1), » alludendo a principii generali di diritto, i quali non avrebbero mai sofferto la strana condizione che si voleva credere attribuita ai legati del Papa.

Nondimeno l'articolo fu rifatto di accordo col Mancini, e furono in un distinto capoverso accennate le prerogative degli inviati delle potenze estere presso il Pontefice, ed in un altro quelle dei legati di quest'ultimo presso gli stati stranieri, dimostrando in tal guisa la diversa estensione di prerogative di cui potevano godere gli uni e gli altri; ed il Mancini disse espressamente: « Siccome nella nuova redazione, presentata di accordo con me, *vi è implicito accoglimento dei miei emendamenti*, dichiaro di accettarla, e non insisto sulla prima formola da me proposta (2). »

Dalle stesse osservazioni segue altresì che le case degli inviati pontificii esistenti in Italia non sfuggono alla sovranità nazionale. Questa idea per altro risulta dall'aver limitato le prerogative degli inviati pontificii alla semplice gita e ritorno dei medesimi per l'esercizio delle loro missioni; per conseguenza la loro dimora e la loro casa di abitazione resta soggetta al diritto comune. A questo si aggiunga che il ministro guardasigilli Raeli, parlando

(1) V. Disc. cit., p. 826.

(2) V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 829. La formola proposta da Mancini escludeva ogni prerogativa per gli inviati del pontefice, e si riduceva alla seguente: « Gl'inviati dei governi esteri per affari ecclesiastici presso il sommo pontefice godranno nel regno delle immunità che spettano agli agenti diplomatici, salve al governo le facoltà e cautele riconosciute dal diritto internazionale. » (V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 823).

della immunità dei palazzi destinati alla dimora del sommo pontefice, fece osservare com'essi erano soggetti alla sovranità dello stato, e che non poteva penetrarvi, non per difetto di poteri, ma per un ostacolo morale che ne lo impediva, ed era la persona del pontefice (1). Ora quest'ostacolo non esistendo per la casa dei suoi inviati, perchè ivi egli non dimora, la giurisdizione dello stato spiega tutto in essa il suo vigore.

Dimostrato che la casa degli inviati pontificii non può sfuggire alle leggi italiane, neanco può servire di asilo a malfattori. D'altronde i legislatori italiani furono concordi nel negare allo stesso pontefice il diritto di asilo; perlochè molto meno può ammettersi pei suoi inviati.

Il presidente del consiglio dei ministri del regno d'Italia, respingendo l'aggiunta che la commissione aveva fatto allo art. 7 della *legge sulle guarentigie della santa sede*, colla quale si diceva potersi entrare nei palazzi assegnati alla dimora del sommo pontefice da un pubblico ufficiale, munito di un decreto della suprema magistratura giudiziaria, sedente in Roma, disse: « Qui non si sancisce il diritto di asilo, anzi si stabilisce esplicitamente che i rei e gli imputati dei reati debbano essere consegnati; solo non si vuole prevedere un rifiuto da parte del pontefice, perchè, ciò facendo, si recherebbe al carattere

(1) « Nel senso del Ministero, disse Raeli, le residenze pontificie restano soggette alla legislazione come tutte le altre; soltanto per una ragione, della cui importanza saremo ora per conoscere e giudicare, l'azione dei funzionarii che debbono metterla in attuazione si arresta. Si può meglio concepire la cosa a mio avviso, supponendo una parte del territorio, circondato da un torrente impetuoso il quale impedisce l'accesso, il passaggio allo agente della forza pubblica, per farvi un atto qualunque del suo ufficio: *per quest'ostacolo non vien meno su quella parte del territorio la sovranità, non vi è sottrazione alla potestà nazionale; lo stesso deve dirsi, se invece dell'ostacolo fisico, si presenta un ostacolo morale che impedisce l'accesso agli ufficiali pubblici nelle residenze pontificie, e quindi neppure sono quelle residenze sottratte al potere legislativo ed alla sovranità nazionale nei suoi principii generali sui quali si poggiano le moderne società.* » (V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 739, tornata dell'11 febbraio 1871.

ed alla coscienza stessa del capo supremo della Chiesa una offesa, la quale non potrebbe a meno di apportare scosse perturbatrici e di produrre sfavorevoli impressioni in Europa, ed in ispecie su coloro i quali hanno una viva fede nella istituzione del papato. E quando per un' ipotesi, che io non posso ammettere, succedessero casi straordinarii, se si rifiutasse la consegna di rei o d'imputati che si fossero rifugiati in quei palazzi, allora la legge sarebbe violata, ed allora il governo ed il parlamento potrebbero avvisare al modo di farla rispettare (1). »

Il ministro degli esteri Visconti Venosta dichiarò del pari alla sua volta: « Se il pontefice volesse dare al Vaticano un impune rifugio ai malfattori, che cosa avverrebbe? Quale ne sarebbe la conseguenza? Il pontefice commetterebbe un abuso; ed allora l'opinione del mondo civile si renderebbe assai facile di far cessare degli inconvenienti i quali sarebbero condannati dalla coscienza pubblica (2). »

(1) V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 723, tornata del 13 febbraio 1871.
(2) V. *Rendiconti*, loc. cit., p. 757.

CAPITOLO SESTO

Dei doveri e delle funzioni degli agenti diplomatici

SOMMARIO

I. Doti personali necessarie agli agenti diplomatici. — II. Condotta che eglino devono tenere nell'esercizio della loro missione. — III. Devono essi informare il proprio governo di ciò che avviene nella nazione in cui dimorano. — IV. Attribuzioni degli agenti diplomatici relativamente ai negoziati promossi tra gli stati che rappresentano e quelli presso cui sono accreditati. — V. Attribuzioni dei ministri pubblici relativamente ai loro connazionali.

I.

Parlando della sovranità (1) dimostrai come l'esercizio della medesima competa a coloro che ne siano capaci, ed i pubblici ufficii a coloro che per intelligenza e virtù abbiano la necessaria attitudine a disimpegnarli; perlochè la nomina che fanno gli stati dei loro funzionarii, è la ricognizione ufficiale della capacità dei nominati all'esercizio delle funzioni di cui sono rivestiti. Da ciò segue che devono essere inviati come agenti diplomatici presso gli stati stranieri coloro che hanno intelligenza, virtù ed istruzione corrispondente alla missione loro affidata.

Ciò posto, ogni ministro pubblico, per adempire agli obblighi inerenti al suo ufficio, deve fare uno studio speciale degli affari che sono obbietto della sua missione, conoscere preventivamente le relazioni esistenti fra tutti gli stati, e con specialità quelle animate fra la nazione che rappresenta e quella presso cui è accreditato. A tale oggetto è egli te-

(1) Sez. I, cap. IV, § VII.

nuto a fare uno studio esatto dei documenti storici e diplomatici esistenti nell'archivio della legazione ed in quello del ministero degli affari esteri del suo paese; in modo che sia nella conoscenza completa dei negoziati, e di tutte le contese internazionali surte fra la sua patria e la nazione straniera. Deve egli altresì studiare l'indole del principe e di coloro che governano lo stato presso cui è accreditato, e quella dei popoli che lo compongono, allo scopo di non agire a ritroso delle loro inclinazioni, e metterle piuttosto in armonia colla missione che disimpegna.

Deve l'agente diplomatico essere modesto e non vanitoso e superbo, per non divenire ridicolo; nè deve far mostra di avere grande opinione di sè medesimo, assumendo tuono magistrale e cattedrattico, credendosi un gran che, per non sembrare, diceva il principe di Tayllerand, *un gigante in mezzanino.* Ciò non impedisce che egli sia pronto e spiritoso nelle risposte, donde talvolta il rispetto della sua nazione può derivarne. Volendo un principe umiliare un ambasciatore col quale trovavasi in un balcone, gli disse: « uno dei miei avi fece una volta saltare da questo balcone un ambasciatore. — Può darsi, rispose seccamente costui, perchè in quel tempo gli ambasciatori non portavano spada. » Un re di Francia, parlando col siciliano marchese di Gargallo, ministro del re di Napoli, che non voleva consentire alle esigenze francesi, gli disse: « Non avete voi riflettuto che il mio esercito può domattina varcare le Alpi, in due giorni traversar l'Italia, e l'altro dimani a mezzogiorno trovarsi in Napoli? — Sì, rispose l'inviato siciliano, ma V. M. non ha riflettuto che il suo esercito, marciando con tanta fretta, potrebbe ai vespri trovarsi in Sicilia? »

Sarebbe utilissimo altresì che il ministro pubblico conosca la lingua del paese nel quale esercita le sue funzioni, all'oggetto di sentire le discussioni ed i principii politici che si manifestano nelle camere parlamentari, nella stampa politica e nei circoli ele-

vati della nazione. È poi suo dovere accettare l'ufficio diplomatico che il suo governo vuol conferirgli presso quelle nazioni in cui può far meglio trionfare le sue idee, senza di che si troverà in contrasto permanente con le tendenze del paese straniero; e gli sarà difficile di mantenere quella giusta armonia e corrispondenza di pensieri, che, per quanto è possibile, deve frai varii popoli esistere.

II.

Gli agenti diplomatici devono abilmente schiarire gli atti del loro governo, chiedere spiegazione di quelli degli stati in cui risiedono, quando potrebbero avere un significato ostile, e rimuovere tutte le cause di disgusto che potrebbero sorgere fra il loro paese ed i governi stranieri, fecondando invece quelle che ne stringono e ne alimentano l'amicizia e le buone relazioni. Per raggiungere tale scopo è di grande utilità ai ministri pubblici il coltivarsi con mezzi leciti ed onesti l'affetto dei principi, dei governanti e dei popoli esistenti negli stati presso cui sono accreditati, secondandoli in tutto ciò che, senza offendere la loro dignità e le loro funzioni di ministri stranieri, riesca a renderli ben visti e rispettati.

Ciò non toglie che gl'inviati devono astenersi dallo ingerirsi in qualunque contesa interna del paese presso cui esercitano le loro funzioni; e sarebbe in offesa delle medesime l'incoraggiare le fazioni che si manifestassero negli stati stranieri, o il partecipare agl'intrighi di corte, ed a quelli che non di rado si agitano nei congressi nazionali dai varii partiti politici. Perlochè a ragione Drouin de Luys in un dispaccio diretto al conte di Sartiges, legato francese a Roma, si lagnava nell'8 febbraio 1865 di due lettere del nunzio apostolico a Parigi, che approvavano l'opposizione dei vescovi francesi alla politica del governo; e dichiarava apertamente che il nunzio con tal condotta avea gravemente compromesso il carattere di cui era rivestito.

Gli agenti diplomatici devono altresì partecipare alle allegrezze e festività nazionali del paese presso cui risiedono, astenendosi di prender parte a quei tripudii che possono offendere la loro neutralità, come, per esempio, alle feste riguardanti una vittoria riportata contro uno stato amico della loro nazione.

È dovere precipuo degli agenti diplomatici ottenere il rispetto del diritto, non solo per quanto riflette sulla loro patria, ma altresì per quanto concerne tutte le nazioni; perchè sono essi magistrati internazionali, e non mandatarii di un principe; e devono vegliare alla completa attuazione dell'ordine giuridico internazionale. A tale scopo hanno essi il dovere di vigilare sulla condotta del governo col quale trovansi in contatto, prendere informazioni con mezzi legittimi degli atti suoi, senza rendersi con ciò inquisitori ed imprudenti, in modo da destare le suscettibilità del governo del luogo. Laddove questo manifesti propositi lesivi dell'ordine giuridico internazionale, devono esortarlo, con tutti i mezzi legittimi di cui dispongono, per distorlo dallo ingiusto pendío verso il quale è diretto, ed ottenere in tal guisa il rispetto della giustizia tra i popoli.

Il ministro pubblico nello adempimento della sua missione deve attenersi alle istruzioni del suo governo, adoperando ogni mezzo per farli valere: deve essere leale e franco, sprezzando quei sottili artificii, indegni dell'ufficio da lui disimpegnato, i quali, invece di conciliargli la confidenza di coloro coi quali si mette in relazione, ne sollecitano il discredito e la diffidenza, che spesso compromettono il buon esito degli affari da lui maneggiati.

La politica dell'inganno e della menzogna è propria degli uomini mediocri, che, privi di un'anima forte, leale ed intelligente, cercano nella loro fiacchezza supplire al difetto di genio e di vera abilità, ricorrendo a tutti i meschini espedienti escogitati dalla umana furberia, per sfuggire l'adempimento di un dovere od il rispetto di un diritto. Preso l'abito in seguito del mentire e dello ingannare, non

sanno essi stessi quando affermano il vero, e quando il negano: si costituiscono un precedente nocivo di artificii e di tranelli, i quali a lungo andare non giovano più a nulla, e tolgono loro ogni credito ed autorità sino al punto di perdere la possibilità di ottenere il rispetto sin anco dei loro diritti più evidenti. « Un ministro veramente capace, dice Carlo de Martens, non conoscerà i sutterfugii della scaltrezza che per sventarla, senza servirsene egli medesimo; perocchè dee sapere che la lealtà di un carattere elevato, il quale disdegna le vie oblique e l'intelligenza sviluppata dalla pratica conducono più lungi nei grandi affari che la più raffinata furberia (1). »

« La diplomazia, dice un altro scrittore, ha due codici. In uno sono consacrate le astuzie, le finezze, le false confidenze, le perfidie ingegnose, i sacrifizii che si offrono per guadagnar tempo, quelli che si richiedono colla speranza di un rifiuto, le proposte ambigue che aprono il varco ad eterne discussioni; le quistioni che si fa ogni opera per complicarle o per scinderle, secondochè si ha bisogno di imbarazzare o di dividere gli avversarii; le risposte ambigue, le promesse senza restrizione, le spiegazioni che imbrogliano, *il mezzo termine*, che non conduce ad alcun accordo, infine tutto l'arsenale della politica. Ecco ciò che i negoziatori ordinarii sono vanitosi d'impiegare, ecco la scienza che ripudia il vero diplomatico.

« Costui non è un proteo che cangia di forma e di aspetto ad ogni circostanza per ingannare, abbagliare o sorprendere il nemico. La sua attitudine è tanto semplice, quanto imponente. Non teme nulla; conosce ciò che vuole; sa ciò che può; scorge l'agguato e l'evita; e se vi cade, lo infrange e scappa. Egli non ha attinto i suoi pensieri nè in Grozio, nè in Puffendorfio, ma nell'anima sua che lo istruisce meglio di qualunque altro libro (2). »

(1) Op. cit., § 49, p. 154.
(2) V. Martens Carlo, loc. cit.

III.

Il ministro pubblico è la sentinella avanzata dello stato da cui è spedito, per ottenere il rispetto del diritto nello interesse della sua nazione, e indirizzarla, per quanto gli è possibile, alla consecuzione del suo scopo finale, in tutti i differenti rapporti in cui possa trovarsi. Da ciò segue che egli deve tenere informato il suo governo di quanto avviene nello stato in cui risiede, degli intendimenti del sovrano e dei governati, di quelli dei popoli, tanto in rapporto alla propria nazione, quanto verso le altre potenze, in modo che il proprio governo abbia un concetto esatto e preciso delle inclinazioni dello stato estero, e si premunisca contro tutte le possibili future eventualità. Deve altresì il minisiro pubblico renderlo edotto della forza armata che possiede la nazione in cui è accreditato, della flotta e dei mezzi guerreschi di cui dispone, dei porti, degli arsenali e delle fortezze che costruisce, delle sue finanze, del suo credito, delle sorgenti tutte della pubblica ricchezza e della sua forza ed influenza morale, politica ed economica; delle alleanze che stringe con altri popoli, di quelle che potrebbe contrarre con la nazione da lui rappresentata; allo scopo di potere il suo governo risolvere con cognizione di causa, se gli convenga mantenere la pace o la guerra, accostarsi ad altre potenze o allontanarsi, e stabilire in tutto una linea di condotta riflessa e certa che gli faccia conseguire i vantaggi scaturenti dalla sua posizione, schivandone i danni ed i pericoli.

E poichè gli stati hanno ogni specie di relazioni, l'agente diplomatico deve informare il suo governo dello stato economico, morale e politico del popolo in seno del quale vive; delle sue industrie, del suo commercio, delle opere pubbliche di rilievo, delle leggi più interessanti che potrebbero esercitare un'influenza sugli altri popoli, dei prodotti e delle derrate che ivi hanno maggiore sviluppo, delle scoverte e dei

nuovi sistemi ivi adottati, dello sviluppo dei mezzi di comunicazioni fluviali, marittimi e continentali, affinchè il proprio governo possa decidere quali trattati economici, industriali, di navigazione e di coincidenza di trasporti gli convenga accettare, quali proporre e quali respingere. Di tutto ciò deve l' agente diplomatico far periodiche ed esatte relazioni, non estratte dalle incerte e parziali narrazioni che si leggono nei giornali e nelle polemiche interessate degli ambiziosi e dei mestatori; ma da tutte le sorgenti in cui è possibile nel loro complesso conoscere la verità. L' agente diplomatico deve essere in tali narrazioni riflessivo, conciso e veritiero. Di conseguenza non deve lasciarsi sedurre da menzognere apparenze e da false insinuazioni, o da momentanei eccitamenti che possano rendere parziale il suo giudizio. « Bisogna diffidare, dice Carlo De Martens, dalle prime impressioni, e scrivere dopo avere calcolato esattamente la portata dei fatti che egli trasmette, e delle osservazioni di cui l' accompagna; la notte porta consiglio; e qualche volta si piange l'indomani di avere spedito un dispaccio troppo caloroso. Ciò posto, il ministro non deve essere troppo assoluto nelle sue asserzioni, e sopra tutto nelle sue predizioni; almeno egli lascerà sempre una porta aperta all' imprevisto che esercita una grande influenza sul destino dei popoli (1). »

L'agente diplomatico deve dire la verità ad ogni costo al suo governo senza reticenze, senza ambagi, senza alterazioni, ancor quando dovesse confessare o dire cosa che non riesca gradita al suo governo. Un mal accorto silenzio, la minima alterazione di un fatto, un' osservazione più o meno esatta, un'indulgenza pietosa verso i sentimenti nazionali possono decidere dei destini di un popolo, possono secondare inveterati pregiudizii e temerarie presunzioni; possono scatenare il fulmine della guerra di cui non è dato all'occhio umano misurare i profondi

(1) Op. cit., t. I, p. 168, § 52.

abissi e le rovinose conseguenze. Chi può dire se la Francia si sarebbe decisa all' ultima guerra, se i suoi agenti diplomatici a Berlino l'avessero resa edotta dello stato reale della Prussia? E quante sventure non avrebbero così risparmiato a quel popolo, se la possibilità del terribile evento gli avessero vaticinato, anzichè farglielo apprendere dalla logica inesorabile dei fatti?

Ciò posto, grave e di sommo interesse è l'ufficio confidato ai ministri pubblici, perchè l' inadempimento dei proprii doveri fra i privati genera un male speciale e circoscritto ai singoli che cadono in inganno; ma gli errori dei diplomatici si estendono sopra una nazione, anzi su quelle colle quali trovansi in rapporto, e spandono i loro prolungati effetti sulle più tardi generazioni e su tutti i popoli.

IV.

I ministri pubblici mettono in contatto gli stati che rappresentano con quelli presso cui sono accreditati; per conseguenza spetta a loro manifestare tutti i desideri del loro governo a quello presso cui esercitano la loro missione, e viceversa; intavolar negoziati, proporre trattati e la risoluzione pacifica delle contese che possono sorgere fra le nazioni con le quali trovansi in contatto, e far tutto ciò che è necessario all' accordo ed all' armonia dei due stati. Per raggiungere tale scopo, essi debbono trattare col ministro degli affari esteri della nazione in cui risiedono, procedimento necessario nei governi costituzionali, in cui il principe non può far nulla senza l'intervento di un ministro, e che si adotta del pari nelle monarchie assolute, come più conveniente alla riuscita dei negoziati. E quantunque gli ambasciatori abbiano il diritto di conferire direttamente col sovrano straniero, pure, tranne del mantenere qualche conversazione politica, e di sorvegliare le trattative, i principi si astengono dal venire ad alcuna conclusione, anche per non trovarsi compro-

messi in un impegno irriflessivamente accettato o respinto, e che non potrebbero ritrattare senza compromettere la loro dignità. Ed è per questa ragione che i sovrani non sono usi conchiudere personalmente alcun trattato.

Quello della Santa Alleanza accettato a Parigi nel 1815 fra i sovrani d'Austria, di Russia e di Prussia, senza lo intervento di alcun plenipotenziario, non può essere addotto come un esempio in contrario; perchè in esso non fu riconosciuto alcun diritto, nè assunta veruna obbligazione speciale; ma si fece piuttosto una semplice dichiarazione di principii.

Ordinariamente gli affari sono intavolati verbalmente, e la negoziazione prosegue sia collo scambio di note e dispacci, sia con la discussione orale. Le note e i dispacci sono talvolta dal ministro degli affari esteri inviati direttamente a quello del paese straniero, quando è mestieri che l' affare sia trattato direttamente e massime in caso di reclamo formale sulla condotta di un governo verso un altro; ma il sistema più usitato è che il ministro degli affari esteri di una nazione indirizza i dispacci al suo rappresentante diplomatico presso il governo straniero, con l'incarico di comunicarli al medesimo, rilasciandogliene copia. Quest'ultimo risponde nello stesso modo con un dispaccio diretto al suo rappresentante presso la nazione straniera. Talvolta l' agente diplomatico si limita a dare lettura solamente al ministro degli esteri straniero dei dispacci che riceve; ma costui può richiederne copia o ricusarsi di ascoltarlo. Questo rifiuto è ben giusto che sia annunziato prima che sia incominciata tal lettura, per non far credere che derivasse dal non voler sentire il contenuto del dispaccio. In tal guisa si regolò Caning, il quale in una sua lettera del 4 marzo 1825, diretta a lord Granville, racconta che il conte Lieven, agente diplomatico di Russia, si recò da lui, per manifestargli il malcontento del suo governo sulla politica inglese relativamente all'Ame-

rica spagnuola. Il conte Lieven si disponeva a leggergli un lungo dispaccio del suo governo; Caning lo impedì, chiedendogli se era egli facultato dal suo governo a rilasciargliene copia; ed avendone avuto risposta negativa, si ricusò ad ascoltarlo, allegando non potere con una semplice lettura fugace giudicare le espressioni che in quello si contenevano (1).

La missione spiegata dall' agente diplomatico in tali contingenze non è puramente passiva; poichè egli interpreta e sviluppa i dispacci di cui è apportatore, li difende e li giustifica presso il ministro straniero; scruta gli intendimenti di quest'ultimo, e li riferisce al suo governo: gli propone la condotta da mantenere nelle sue comunicazioni ulteriori; in modo che i negoziati progrediscono per le trattative orali fatte coll'agente diplomatico; e le note del suo governo, dice Carlo Martens, sono piuttosto le soste che si fanno in questo cammino.

Tuttavia la condotta del capo di missione è regolata dalle istruzioni che riceve dal suo governo, che deve eseguire puntualmente. Ove egli creda di oltrepassarle o sospenderne l' esecuzione, può rischiarsi a farlo dopo mature riflessioni, quando si accorge che esse siano in opposizione agl' interessi ed alla politica della sua nazione; ma assume tutta la responsabilità di questa sua deliberazione. Nei negoziati tra la Francia, l' Inghilterra e la Spagna per America, il re spagnuolo mise come condizione della pace la restituzione di Gibilterra alla nazione da lui governata contro un equivalente; il gabinetto di Saint-James, che dapprima aveva consentito a tal pretesa, poscia si ricusò, offrendo invece le due Floride. Il conte di Oranda, ambasciatore di Spagna, a cui fu comunicata tale risoluzione, stette qualche tempo assorto; egli conosceva l' inflessibilità del carattere di Carlo III, ed il bisogno che aveva la sua patria di metter fine ad una guerra rovinosa; perlochè ruppe il suo silenzio, dicendo: « Vi sono dei

(1) V. Wheaton Lawrance, p. 388, nota 125.

momenti in cui bisogna avere il coraggio di giuocarsi la testa: io accetto le Floride invece di Gibilterra, malgrado ciò sia contrario alle mie istruzioni.»

Quando le istruzioni non provvedano sopra un oggetto su cui cade la discussione, o non la contemplino con molta precisione, il capo di missione può prendere *ad referendum* le proposte che gli son fatte, all' oggetto di domandare maggiori schiarimenti dal suo governo.

Delle negoziazioni fra i capi di missione ed i ministri degli affari esteri non si redige ordinariamente processo verbale. Tuttavia possono gli agenti diplomatici, per lasciare una traccia scritta di ciò che si è fatto, leggere ai ministri stranieri le relazioni che fanno ai propri governi di ciò che è stato discusso. Se poi i negoziati prendono il carattere di conferenza, i risultati della discussione sono espressi in un protocollo firmato da coloro che vi hanno preso parte.

Allorquando un agente diplomatico è incaricato a far comunicazione al ministro straniero di un dispaccio o di una nota del proprio governo, senza che occorrano delle trattative, egli può adempiere a tale suo dovere, inviando copia del documento ricevuto. Come altresì può un agente diplomatico essere incaricato dal suo governo di fare qualche comunicazione orale al capo dello stato in cui risiede. In tal caso deve chiedere un' udienza per mezzo del ministro degli affari esteri; menochè fosse un ambasciatore, il quale, come si disse, ha diritto di conferire direttamente col sovrano straniero.

V.

Gli agenti diplomatici sono i protettori naturali dei loro connazionali; devono quindi sorvegliare perchè il governo del luogo faccia loro applicazione esatta e coscienziosa delle leggi ivi imperanti. Qualunque straniero ospizii in terra estera si sommette virtualmente colla sua venuta alle leggi del luogo;

e lo stato che lo riceve ha il dovere di trattarlo a norma delle medesime. In vista di ciò, non ha egli il diritto di trattare gli stranieri in modo differente di quello stabilito nelle sue leggi, di abusare della loro condizione, abbandonandosi agli arbitrii inconsulti di cui spesso sono teatro i governi assoluti. Nè l'abusare dei suoi poteri, anco in danno dei suoi soggetti, lo autorizza a commettere simile eccesso verso gli stranieri, perchè un'ingiustizia non ne legittima un'altra. Ciò dà la ragione del perchè la condizione di straniero negli stati dispotici e violenti è più sicura di quella del nazionale, come avveniva nel regno delle due Sicilie; perchè il caduto governo non esitava di violare le leggi imperanti in offesa dei proprii soggetti; ma non si arrischiava a fare altrettanto in danno degli stranieri, all'oggetto d'impedire i giusti reclami che potevano essere spinti dalle estere potenze.

Non può altresì lo stato esasperare le pene, violare le forme giudiziali nei procedimenti criminali e civili iniziati a danno di stranieri dimoranti nel suo territorio; negarsi ad impartir loro la debita giustizia; perchè egli ha il diritto ed il dovere di eseguire le sue leggi, secondo la lettera e lo spirito delle medesime, tanto relativamente ai nazionali, quanto agli stranieri. Ciò posto, gli agenti diplomatici sono tenuti ad impedire gli atti violenti ed arbitrarii commessi dal governo del luogo in offesa dei loro connazionali, di reclamare l'adempimento delle forme legali in tutti i procedimenti che riguardano i medesimi, di domandare la giustizia che si avesse potuto a loro denegare. Per far ciò devono essi indirizzarsi al ministro degli affari esteri del luogo, col quale mantengono le loro relazioni ufficiali, e per lo cui mezzo possono far valere i loro reclami e proteste contro la condotta di qualunque autorità dello stato, che riuscisse lesiva ai diritti dei loro rappresentati. Ciò poi non toglie che, per le contese che possono nascere fra nazionali e privati stranieri, appartiene allo stato, mercè i suoi magistrati, dirimerle a

norma delle leggi imperanti nel suo territorio, e messe a salvaguardia di tutti coloro che vi dimorano; e non possono gli agenti diplomatici arrogarsi il diritto di prender parte allo esame, discussione e giudizio delle medesime, senza commettere una flagrante usurpazione dei diritti sovrani pertinenti alla nazione in cui risiedono.

L'agente diplomatico è poi tenuto a sorvegliare per l'attuazione dei trattati esistenti tra lo stato in cui risiede e la sua nazione, e deve presentare gli opportuni reclami, quando siano questi violati in danno di alcuno dei suoi rappresentati.

Allo agente diplomatico appartiene l'esercizio della *giurisdizione volontaria* che può esercitare verso i suoi connazionali; ma spetta alla legge dello stato che rappresenta stabilire i limiti di tale giurisdizione.

Secondo il codice italiano i cittadini italiani che si trovano fuori del regno sono in facoltà di procedere agli atti dello stato civile, cioè di nascita, di matrimonio e di morte; ma devono rimetterne entro tre mesi copia direttamente all'ufficio dello stato civile italiano, o possono consegnarla ai loro agenti diplomatici o consolari, per farla giungere allo stesso destino, o far ricevere tali atti dai detti agenti, purchè siano osservate le forme stabilite dal codice italiano. Questi agenti, o coloro che ne fanno le veci, devono fra tre mesi trasmettere copia degli atti ricevuti al ministro degli affari esteri italiano; il quale è tenuto a mandare gli atti di nascita all'ufficio dello stato civile del domicilio del padre del fanciullo; o della madre, se il padre è sconosciuto; gli atti di matrimonio all'ufficio dello stato civile dell'ultimo domicilio degli sposi; e quelli di morte all'ufficio dell'ultimo domicilio del defunto (1). In caso di nascita o di morte di alcuno in viaggio a bordo di un bastimento della marina nazionale, il relativo atto deve essere formato dal commissario di marina, per le navi

(1) Art. 367 e 338.

dello stato; dal capitano o padrone per quelle private. Nondimeno sono entrambi tenuti a depositare copia autentica dell'atto da loro ricevuto presso l'agente diplomatico o presso quello consolare, se il primo porto in cui approdano sia straniero, se nazionale, presso l'autorità marittima (1).

In quanto ai testamenti fatti a bordo di una nave, devono, secondo il codice civile italiano, essere fatti in doppio originale (2), notandoli sul giornale di bordo e sul ruolo di equipaggio (3); e coloro che li hanno ricevuti, cioè il comandante e il commissario di marina, nelle navi militari; il capitano ed il secondo in quelle mercantili (4), sono tenuti a consegnare uno degli originali ed una copia delle annotazioni all'agente diplomatico o a quello consolare del primo porto in cui approdano, quando sia straniero e vi risieda un ministro pubblico o un ufficiale consolare. L'agente deve stendere processo verbale della consegna del testamento, e trasmettere ogni cosa al ministro della marina, il quale ordinerà il deposito di uno degli originali nel suo archivio, e trasmetterà l'altro all'ufficio del registro del luogo del domicilio o di ultima dimora del testatore (5).

I ministri pubblici sono talvolta tenuti a legalizzare i documenti destinati a far fede innanzi le autorità amministrative e giudiziarie del loro paese; ma ordinariamente quest'obbligo è devoluto ai consoli. Spetta agli agenti diplomatici vidimare i passaporti, che sono certificati della nazionalità e della identità del portatore. Deve eglino rilasciarli ai loro connazionali e vistare quelli degli stranieri che vogliono recarsi nella nazione da loro rappresentata.

(1) Art. 388, 381, 336.
(2) Art. 793.
(3) Art. 795.
(4) Art. 791.
(5) Art. 796, 797.

CAPITOLO SETTIMO

Fine e sospensione delle missioni diplomatiche

SOMMARIO

I. Cause che sospendono e danno termine alle missioni diplomatiche. — II. Altre cause ammesse alla diplomazia. — III. Lettera di richiamo. — IV. Partenza spontanea dell'agente diplomatico. — V. Rinvio del ministro pubblico chiesto dallo stato presso cui è accreditato. — VI. Termine delle prerogative degli agenti diplomatici. — VII. Morte del ministro pubblico.

I.

Quando fra gli stati sorgono delle difficoltà, che sebbene siano indizio di rottura delle loro relazioni diplomatiche, pure si conserva speranza che la contesa sia pacificamente risoluta, gli scambievoli agenti diplomatici restano nella loro residenza, per non rendere più ostili le relazioni degli stati che rappresentano; ma le loro funzioni sono sospese. La sospensione della missione diplomatica può altresì essere causata dalla impossibilità in cui può trovarsi un ministro pubblico di adempire alle sue funzioni, sia per rottura di comunicazioni, sia per malattia o per altro impedimento.

La missione poi di un agente diplomatico accreditato presso un governo straniero o ad un congresso cessa nei casi seguenti:

1.° Quando è raggiunto lo scopo della missione, oppure viene a mancare. Da ciò segue che le funzioni di un ministro spedito allo scopo di conchiudere un trattato cessano con l'accettazione del medesimo o con la rottura delle trattative che ne fanno mancare la conclusione;

2.° Collo spirare del termine della missione, quando sia a tempo determinato;

3.° Coll'arrivo o col ritorno del ministro ordinario, quando trattasi di missione *ad interim*, cioè intermedia tra la partenza e la venuta del ministro ordinario;

4.° Col richiamo del ministro pubblico, quando trattasi di missione a tempo indeterminato;

5.° Quando il ministro dichiara terminata la sua missione per offesa all'onore o ai diritti del suo paese, o di lui medesimo, fatta dalla nazione presso cui è accreditato;

6.° Quando lo stato presso cui si esercita la missione la dichiara terminata, per offesa recata al suo onore ed ai suoi diritti dallo agente diplomatico o dalla nazione da lui rappresentata;

7.° Colla morte dell'agente diplomatico.

II.

La diplomazia oltre queste cause di estinzione delle missioni diplomatiche ammette le seguenti:

1.° La morte, l'abdicazione o la deposizione dal trono del sovrano che ha nominato l'agente diplomatico, o di quello presso cui è accreditato;

2.° Il cangiamento della forma di governo dello stato che invia il ministro pubblico (1);

3.° Il conferimento ad un inviato di un ordine diplomatico differente di quello che possiede durante la sua missione.

La morte, l'abdicazione e la deposizione dal trono del principe che ha nominato l'agente diplomatico, il cangiamento della forma del governo dello stato

(1) Un recente esempio di questo sistema offre la caduta del secondo impero francese; dopo la quale il governo della difesa nazionale prima, e quello uscito dall'assemblea di Bordeaux poscia, inviarono ognuno alla sua volta nuovi agenti diplomatici, o spedirono nuove credenziali a quelli che vollero confermare. Altrettanto fecero i governi stranieri che si misero in relazione col nuovo governo francese.

che l'ha spedito sono stati riguardati come causa di estinzione della missione diplomatica, prendendo le mosse dallo erroneo principio che il ministro pubblico rappresenta la persona del sovrano e non la nazione che l'ha nominato; perlochè, cessando di regnare il costituente, devono cessare le funzioni del mandatario. Però, avendo io dimostrato che l'agente diplomatico non rappresenta nessuno, ma esercita una funzione nello interesse dello stato a cui appartiene, ed ancor quando si voglia riconoscere in lui una rappresentanza, non può ammettersene altra tranne quella della nazione che lo ho inviato; e d'altra parte essendo certo che la nazione sussiste, malgrado cangi la forma del suo governo o la persona del suo sovrano, risulta evidente che la missione di un agente diplomatico prosegue, finchè la nazione che rappresenta mercè i suoi governati non lo richiama, qualunque siano gli avvenimenti che si agitano in seno della medesima. Ciò è tanto vero che le mutazioni interne degli stati non danno luogo a cessazione delle pubbliche funzioni interne esercitate da coloro che ne sono rivestiti; menochè per la loro condotta personale si siano resi incompatibili col nuovo ordine di cose. Ma in questo caso la perdita dell'ufficio è cagionata da fatti particolari dei pubblici funzionarii, e non dalle novità politiche avvenute.

Non metto poi dubbio che l'esaltazione al trono di un altro principe o il cangiato governo può non trovarsi di accordo con taluni dei ministri pubblici della nazione; ma in tal caso potranno essere richiamati dal nuovo governo, e cessare dall'esercizio della loro missione per la lettera di richiamo, e non per il fatto dei mutati ordini politici. Questo disaccordo fra il governo di una nazione e i suoi agenti diplomatici è per altro frequente, malgrado resti la stessa forma di governo ed il medesimo sovrano. Quando uno stato muta la sua politica esterna, o cangia il ministero, è necessario che la nuova amministrazione ritiri quei legati che non sono di accordo col suo programma o hanno

agito a ritroso del medesimo. Ora in tal caso nessuno ha preteso che, per la mutata politica o per il nuovo ministero cessino, di diritto le missioni diplomatiche, bisognando a ciò una lettera di richiamo, che suppone l'esame preventivo delle persone addette nelle varie legazioni, ed un giudizio che dimostri la necessità del loro ritiro. Perchè adunque non adottare lo stesso sistema nel caso di mutazioni più radicali, ma che lasciano sempre intatta la nazione rappresentata dai ministri pubblici? L'unica ragione che poteva addursi un tempo in sostegno del contrario sistema era che gli agenti diplomatici rappresentavano la persona del sovrano; ma oggi che tutti questi errori sono dalla civiltà respinti, devonsi rimuovere del pari le conseguenze che dai medesimi scaturivano, ed ammettere il principio che le missioni diplomatiche cessano per la lettera di richiamo che ne esonera coloro che ne sono rivestiti, senza curare se questa lettera sia motivata dal mutato ordine politico o dalla esaltazione al trono di un altro principe, o da altra ragione. Ciò anche in omaggio del principio che i mutamenti che si verificano dentro una nazione non devono per nulla influire al di fuori della medesima; perchè essa esiste sempre come persona giuridica, coi medesimi diritti e doveri rimpetto gli altri popoli, malgrado abbia mutato i suoi ordini interni, ed il principe che su lei regnava. Senza ciò una rivoluzione, un cangiamento della dinastia imperante dovrebbe far cessare tutti gl'impegni dalla nazione assunti; ed invece è principio da tutti riconosciuto, e nella pratica attuato che i trattati internazionali proseguono ad essere efficaci, qualunque siano gli avvenimenti interni di uno stato.

Esperson, che accetta questi principii, crede che «devesi eccettuare il caso in cui il cangiamento avvenuto nell'organismo politico abbia tolto al capo dello stato l'esercizio del diritto di legazione; essendo in tal caso necessario che i ministri inviati all'estero siano confermati dall'autorità cui, giusta

la forma seguita nella costituzione, venne conferito tale esercizio (1). »

Questa eccezione scaturisce sempre dallo errore di ritenere il ministro pubblico delegatario del principe; di conseguenza cessano gli effetti della nomina avuta dal delegante, col togliergli la facoltà di inviare agenti diplomatici. Ma, ammettendo il principio che il principe nomina i ministri nel nome e nello interesse della nazione, il sostituirgli altro funzionario nell'esercizio di tal potere nazionale, non cangia l'effetto della nomina fatta; perchè l'invio del ministro pubblico è stato fatto sempre dalla nazione; e non influisce la persona, il funzionario, lo organo con cui la nazione esercita questo potere. Ed è strano che Esperson, il quale ammette che la deposizione del trono di un principe, cioè la perdita di ogni potere sovrano non faccia cessare le missioni diplomatiche, emetta un avviso differente, quando il sovrano conserva tutti i poteri, perdendone un solo che passa in altro funzionario nazionale, il quale gli succede nell'esercizio del diritto di legazione, e forma con lui unica persona morale.

Ammesso il principio del prelodato pubblicista, i trattati stipulati dal principe dovrebbero cessare di avere efficacia giuridica, ove la facoltà di conchiuderli, attribuita per lo innanzi al solo sovrano, fosse trasferita al parlamento; e così viceversa, le nomine di taluni impiegati dello stato, fatte dal principe, diverrebbero di nessun effetto, se la facoltà di farle fosse trasferita nel ministero, e via dicendo. Per queste osservazioni non è a dubitarsi che, qualunque siano gli avvenimenti che si verificano dentro uno stato, le missioni diplomatiche proseguono a sussistere. Nulladimeno, sin quando questo sistema non sia generalmente attuato, a togliere ogni equivoco, si può dal nuovo governo o dal nuovo principe inviare agli agenti diplomatici una nuova lettera di credito confermativa di quella che essi avevano precedentemente.

(1) Op. cit., n. 483, p. 319.

Il cangiamento dell'ordine diplomatico del ministro non può ritenersi come causa di estinzione della sua missione; perchè questa è sempre la stessa, qualunque sia il grado diplomatico di colui che la esercita; e le distinzioni di *rango*, dimostrai altrove (1), sono di semplice etichetta e non nelle funzioni pubbliche esercitate dal ministro; per conseguenza manca ogni fondamento giuridico all'uso invalso di mandare al ministro di cui si cangia il grado diplomatico una lettera di richiamo, che dice cessata la sua missione, p. e. di *ministro residente*, ed un'altra che l'accredita come *inviato estraordinario*, ricominciando un'altra missione. Potrebbe ogni stato in tale caso limitarsi a notificare alla nazione presso cui è accreditato il proprio agente diplomatico la modifica apportata al *rango* del medesimo.

III.

Il richiamo dell'agente diplomatico ha luogo mercè la *lettera di richiamo*, nella quale devono essere espresse le ragioni che motivarono tale richiamo, come, p. e., un tramutamento di destino e simili, o doglianze contro il governo straniero espresse nella forma più mite. Ove poi il richiamo derivi da disapprovazione della condotta dello inviato, è costume attribuirlo a ragioni politiche o personali dello agente, al suo stato di salute, ad un'altra cagione qualunque, e non a quella reale.

La forma della lettera di richiamo è conforme a quella di credito, ed è presentata al sovrano straniero dallo inviato in un'udienza detta di congedo a tal uopo da lui richiesta.

Alla lettera di richiamo è uso rispondere con una lettera detta di *récréance*, di ricredito, nella quale ordinariamente il sovrano straniero esprime la sua soddisfazione per la condotta del ministro che da lui si allontana.

(1) Sez. III, cap. II, § I.

IV.

Quando il rappresentante di una nazione crede offesi i diritti dello stato che rappresenta, o dei proprii connazionali, o il suo carattere pubblico, non è mestieri che egli aspetti gli ordini del suo governo per allontanarsi. La sua dimora ulteriore presso un governo che ha violato il diritto delle genti in danno della nazione che rappresenta sarebbe un disdoro della dignità della medesima, e conterrebbe una tacita approvazione a tal condotta illegittima. Di questo diritto si servì pochi anni or sono Luigi Pinna rappresentante il regno d'Italia presso la reggenza di Tunisi, il quale abbassò la bandiera e ruppe le relazioni col governo del Bey, in seguito a gravissime violenze commesse in offesa degli Italiani stabiliti nella Tunisia, ed in dispregio dei trattati vigenti tra l'Italia e quella reggenza.

Siccome il ritiro dello agente diplomatico può essere fecondo di grandi conseguenze delle quali egli risponde, è ben naturale che un ministro pubblico debba usare di questo diritto in circostanze gravi, quando gli sia impossibile ottenere la riparazione delle violenze commesse, e nel caso in cui tal misura a prendersi sia urgente, ed escluda la possibilità di prender consiglio dal suo governo, come spesso avviene, quando egli è accreditato in paesi lontani.

V.

Non meno circospezione deve usare uno stato che rinvia un agente diplomatico nel decidersi a ricorrere a questa misura estrema, che può essere sorgente di grandi e prolungate conseguenze. Quand'egli si decide a rinviarlo, prima che venga il suo richiamo, gli spedisce i suoi passaporti, fissando talvolta il termine perentorio dentro il quale deve allontanarsi, e se la gravità del caso lo esige, facendolo condurre con una scorta sino alla frontiera.

Questo diritto è necessario alla libertà ed indipendenza degli stati, i quali, vedendosi offesi nei loro diritti da una nazione straniera, sono sciolti dal dovere di mantenere nel loro territorio il rappresentante di chi li ha offesi. Questa misura si rende poi necessaria, ammessa in fatto la immunità penale degli agenti diplomatici; perchè, se lo stato in cui risiede un ministro pubblico che viola le leggi del medesimo non ha il diritto di punirlo, non gli deve poi essere interdetto di rimuovere la causa dei suoi pericoli, o la presenza di colui che si è lordato di un crimine odioso.

La storia offre la reiterata applicazione di questo principio. La repubblica di Venezia fece condurre sino alla frontiera nel 1645 il Marchese di Bedmar, ambasciatore di Spagna, sorvegliato da una scorta col pretesto di sottrarlo all' ira popolare. L' Inghilterra intimò nel 1654 al signor de Bas ministro francese, accusato di cospirazione contro Cromwel, di sgombrare tra ventiquattro ore dal territorio inglese. Il Principe di Cellammare, ambasciatore spagnuolo, fu dalla Francia condotto con una scorta sino ai Pirenei, dopo essere stato in prigione a Blois per tre mesi, per aver cospirato contro la reggenza. Nella stessa epoca il Duca di S. Aignon, ambasciatore di Francia a Madrid, ebbe intima da Filippo V di lasciare fra ventiquattro ore la Spagna. Il Marchese Chétardie, ambasciatore francese a Pietroburgo, fu del pari intimato nel 1744 di lasciare fra ventiquattro ore la sua residenza. Il Cardinale Acciaiuoli, nunzio apostolico a Lisbona, ricevette l'ordine di lasciare immediatamente la capitale del Portogallo, coll' obbligo di uscire fra ventiquattro ore dal regno, accompagnato da una scorta, col solito pretesto di garantire la sua inviolabilità; il legato pontificio, ricevuta tale intima, chiese il tempo per scrivere una lettera al segretario di stato, ma gli fu negato: espresse il desiderio che almeno potesse sentire la messa; ma inutilmente, gli fu interdetto; e dovette immediatamente salire sopra una fregata

pronta alla partenza, che lo trasportò all'altra sponda del Tago. Nel 1788 il Conte di Rasoumaffschy, ministro di Russia a Stokolma, fu obbligato a lasciare in breve tempo la Svezia per ordine di Gustavo III, che si riputò offeso da una nota diretta ai suoi ministri da questo inviato: la corte di Russia ordinò per rappresaglia lo sgombro del ministro svedese da Pietroburgo. Nel 1812 il re di Svezia, indignato per avere la Francia invaso la Pomerania svedese, dichiarò allo incaricato di affari di questa nazione che la sua presenza ulteriore a Stokolma era assolutamente inutile, perlochè era suo desiderio che lasciasse al più presto possibile la Svezia. Nel 1848 infine il governo spagnuolo, malcontento degli intrighi del ministro d'Inghilterra, gli ordinò che lasciasse immediatamente la Spagna.

VI.

La fine della missione diplomatica produce come conseguenza la perdita delle prerogative che stanno annesse alla medesima, perchè, cessate le funzioni che sono la causa per cui le immunità diplomatiche sono stabilite, deve cessare l'effetto, cioè le prerogative dei ministri pubblici.

Tuttavia, siccome il ritorno in patria dello agente diplomatico richiede il tempo necessario a poterlo effettuare, e questo ritorno è una conseguenza necessaria della missione diplomatica, è mestieri che le prerogative dei ministri pubblici si prolunghino per tutto il tempo bisognevole per il comodo loro ritiro, e per quanto è richiesto di questo ritiro. Ciò posto, laddove facessero inutilmente scorrere il tempo necessario per il loro ritorno, non potrebbero godere ulteriormente delle immunità loro attribuite. Come altresì non potrebbero mantenere le esenzioni diplomatiche per tutti quegli atti che non sono necessarii a garantire la loro persona.

Questi principii non vengono meno nel caso che la missione diplomatica avesse termine per causa di

guerra surta fra gli stati frai quali si verifica tale cessazione. Presso gli antichi nell'età di mezzo era costume che, rotte le relazioni pacifiche fra due popoli, gli scambievoli legati potevano esser segno di qualunque violenza; ma oggi è prevalso il principio, ed è stato attuato in pratica che gli agenti diplomatici sono inviolabili anche presso il nemico. Gerard de Rayneval crede che l'inviato il quale dichiara la guerra perde immediatamente la sua inviolabilità; e per conseguenza può esser fatto prigioniero. Ma gli si può rispondere fondatamente che la dimora ulteriore del ministro pubblico nel territorio nemico è una conseguenza diretta e necessaria delle relazioni di pace e non di quelle di guerra; quindi non può egli subire gli effetti che derivano da questo stato di ostilità. Nè poi si ha il diritto d'imprigionarlo, anche dopo trascorso il tempo necessario al suo ritorno, ma solamente di privarlo delle immunità diplomatiche, e considerarlo come un semplice privato straniero, che non risponde della guerra fatta dallo stato a cui appartiene, per esser questa una relazione di stati che non può produrre alcuna conseguenza in danno dei singoli. Non stava a lui il farla o l'impedirla; quindi non può essere responsabile della medesima; e se vi contribuì nell'esercizio delle sue funzioni, non lo fece nel nome proprio, ma in quello della sua nazione sulla quale cade la responsabilità e le conseguenze derivanti dalle sue azioni.

Se non che, laddove un suddito del nemico, sia stato o no agente diplomatico del medesimo, mantenga colla sua patria segreti intendimenti, diretti a danneggiare la nazione in cui si trova, deve rispondere dei medesimi come attentati alla sicurezza dello stato presso cui dimora, e non come solidale agli atti della sua nazione. Ciò è ben giusto; perchè il privato, a qualunque stato appartenga, resta neutrale ad ogni guerra, sotto condizione che egli non partecipi in modo veruno alla medesima; ma se egli vi prende parte, è uscito per fatto proprio della sua neutralità,

ha violato le leggi imperanti nella nazione in cui trovasi ospiziato; quindi deve esser trattato come nemico, e punito.

VII.

Qualora la missione diplomatica abbia termine per la morte del ministro, le immunità diplomatiche si estendono alla sua famiglia, se ne abbia, per tutto il tempo necessario al ritorno della medesima in patria, e per quanto da questo è richiesto, colle limitazioni espresse nel paragrafo precedente pel ritorno dello agente diplomatico.

In quanto al personale di legazione, siccome le sue funzioni non cessano per la morte del ministro, resta nel godimento delle prerogative annesse alle medesime.

Appartiene poi al segretario di legazione o a chi lo rappresenta apporre i suggelli e compilare l'inventario dei beni della successione del ministro decesso, redigendo analogo processo verbale. In mancanza di segretario di legazione o di chi lo rappresenti, è costume dare questo incarico ad un agente dipomatico di una potenza amica; e se questo mancasse del pari, dovrebbero a tal uopo intervenire le autorità locali.

CAPITOLO OTTAVO

Dei Consolati

SOMMARIO

I. Definizione dei consoli. — II. Storia dei medesimi. — III. Ordinamento dei consolati. — IV. Nomina ed entrata in ufficio dei consoli. — V. Inviolabilità dei medesimi. — VI. Gli ufficiali consolari sottostanno alla giurisdizione dello stato in cui risiedono. — VII. Immunità delle funzioni consolari. — VIII. Speciali prerogative annesse all'ufficio consolare.

I.

Gli agenti diplomatici sono organi degli stati nelle loro relazioni internazionali, e difendono piuttosto i diritti delle nazioni, come appartenenti a persone collettive ed a corpi politici. Gl'interessi particolari dei medesimi e dei loro sudditi sono affidati ad altri funzionarii internazionali, detti consoli; i quali hanno la missione di assicurare e di proteggere, nei limiti del loro distretto, gl'interessi privati dei loro connazionali e del loro governo. E se talvolta agli agenti diplomatici sono attribuite delle funzioni concernenti i privati loro connazionali, è questo per loro un ufficio secondario, che esercitano sempre nello interesse dello stato che rappresentano, come corpo collettivo, e per quanto riguarda i suoi interessi generali, e non per quanto concerne le relazioni private del medesimo e dei suoi soggetti. Come altresì gli agenti consolari sono chiamati talvolta a propugnare i diritti della loro nazione, come corpo politico; ma questa loro missione concerne piuttosto interessi secondarii; ed il loro ufficio è

principalmente diretto agl'interessi privati del loro governo e dei sudditi del medesimo.

Si è mossa questione tra i pubblicisti se gli ufficiali consolari siano agenti diplomatici: taluni (1) sostengono la negativa, altri (2) l'affermativa, una terza scuola (3) crede che la questione sia piuttosto di parole, anzichè di idee, perchè tanto coloro che negano, quanto quelli che consentono nei consoli la qualità di ministri pubblici traggono nell' applicazione del loro principio le stesse conseguenze pratiche. Per parte mia credo che gli agenti diplomatici ed i consoli hanno molti punti di rassomiglianza cogli agenti diplomatici, principalmente quello di rappresentare, nei limiti della loro competenza, gli stati dai quali sono spediti; e perchè, tanto gli uni, quanto gli altri agiscono nell'interesse delle nazioni fra le quali esercitano il loro ufficio e col loro consenso. Tuttavia l'indole e la estensione dei loro poteri scambievoli e lo scopo della loro missione è ben distinto, come ho già osservato, per non confondere gli uni cogli altri. Riconosco del pari che i consoli hanno un carattere pubblico, perchè sono nominati dal loro governo; questa nomina deve essere mercè l'*exequatur* approvata dagli stati in cui devono esercitare il loro ufficio; e la loro missione, sebbene diretta a garantire interessi e diritti privati, pure è di ordine pubblico, e nello interesse comune dei popoli e delle nazioni; ma tutto ciò non li rende agenti

(1) Bynkershoekio, *De foro legatorum*, cap. X, § 5 e 6; Wequefort, *L'Ambassadeur et ses fonctions*, liv. I, sec. 5, p. 132; G. F. De Martens, *Droit des gens*, t. I, p. 387, § 148; De Real, *Science du gouvernement*, t. V, p. 65; Kluber, op. cit., § 173, p. 225; Wheaton, op. cit., p. 143; Burlemaqui, *Principes de droit des gens*, p. III, chap. IV, § 17; Fœlix, *Droit international privé*, t. I, p. 398, n. 218.

(2) Steck, *Essais sur les consuls;* De Clerq et De Vallat, *Guide pratique des consulats;* De Cussy, *Dictionnaire du diplomate et du consul;* Dalloz, *Repertoire*, V. *Consuls*, § 2, n. 32; Pinheiro Ferreira, *Note a* G. F. De Martens, loc. cit.; Heffter, § 146, p. 462; G. G. Moser, *Essais sur le droit des gens moderne.*

(3) Garden, *Traité de la diplomatie;* Carlo De Martens, op. cit., § 69, p. 221.

diplomatici; perchè a loro non compete il trattare interessi diplomatici, cioè di popolo a popolo, di nazione a nazione; ma quistioni di puro interesse privato. Tutt' al più, attesa l' attinenza che sino a certo punto hanno cogli agenti diplomatici, possono essere ritenuti come ministri pubblici di un ordine inferiore, ma d'indole differente degli agenti diplomatici.

Mercè i consoli gli stati completano la loro rappresentanza nei loro scambievoli territorii, stendono la loro protezione su tutti i diritti e gl'interessi della loro persona e dei loro soggetti, che non potrebbero essere garentiti dai ministri pubblici, offrono ai singoli da loro tutelati una mano amica che li sorregge e li difende in qualunque punto del globo vadano ad ospiziare, e rendono più efficace il rispetto dei loro diritti in territorio straniero colla moltiplicità di ufficiali consolari che ivi mantengono.

II.

La istituzione dei consolati, sebbene sia oggi cangiata di quella che fu nella sua origine, è antichissima e precede quella delle legazioni permanenti. Erodoto racconta che l'entrata nei porti dell'Egitto era severamente interdetta, meno per causa di tempesta; tuttavia ai Greci solamente era permesso esercitare ivi il commercio e di sciegliere dal loro seno magistrati che giudicassero le loro contese conforme alle leggi della loro patria. In India esistevano, per quanto afferma Diodoro Siculo, magistrati stranieri per dirimere le controversie dei loro connazionali, ed in Grecia erano istituiti taluni ufficiali, detti *proxenes*, incaricati di giudicare le contestazioni che fra stranieri sorgere poteano. In Roma il *praetor peregrinus* era chiamato a conoscere le quistioni insorte fra stranieri e stranieri e fra questi e romani. In Ispagna i Visigoti permettevano che i mercatanti esteri sottomettessero le loro quistioni a taluni magistrati detti *telionarii, bajuli, praepositi,*

seneschalli, priores mercatorum, che le giudicavano secondo le leggi del loro paese (1). I comuni italiani, e specialmente le repubbliche, come Venezia e Genova, ammisero una giurisdizione e magistrati speciali, per decidere le quistioni dei commercianti stranieri.

Più tardi i mercatanti stranieri, specialmente quelli che frequentavano i porti di Levante, non avendo fiducia nei giudici musulmani, chiesero ed ottennero che le loro contese fossero ivi giudicate dai proprii connazionali, da loro eletti e colle leggi della loro patria; perlochè nell'età di mezzo i commercianti di Venezia, Barcellona, Genova, Pisa, Firenze, Marsiglia ebbero questi giudici in alcune città dell'Egitto, della Siria ed in altri paesi marittimi del Levante. Le crociate poi contribuirono moltissimo a diffondere la istituzione dei consoli, perchè gli eserciti e i varii stuoli di pellegrini capitanati da Pier l'Eremita, da Goffredo Buglione ecc., per giungere a Costantinopoli, doveano traversare la Germania, l'Ungheria e la Bulgaria, ed aveano bisogno di navi, di vettovaglie, di armi e di quant'altro necessitava alla loro spedizione, perlochè ebbero a soffrire non pochi stenti e privazioni. A menomare tante calamità, si rivolsero agli stati italiani che potevano loro offrire sufficiente numero di bastimenti per sbarcarli in Dalmazia, donde si recavano a Costantinopoli, luogo del loro convegno generale. A misura che essi si avanzavano per terra, le navi venete, pisane e genovesi stanziate nelle coste vicine li provvedevano di quanto loro occorreva; di che gran beneficio ottenevano gli Italiani, alcuni dei quali, per l'esca del guadagno, ivi si stabilirono, edificando dei magazzini provvisti di quanto al loro commercio tornava di vantaggio. I crociati intanto a tutte quelle città nelle quali riuscirono a sostituire la croce alla mezza luna fecero larghe concessioni, e dichiararono immuni dalla

(1) V. Miltiz, *Manuale dei consoli,* t. I, lib. I, cap. IV, sect. II.

giurisdizione locale i mercatanti stranieri; i quali avevano ivi pel loro commercio e per loro abitazione quartieri riserbati, chiese, mercati, piazze, e giudici connazionali che dirimevano le loro contese.

Però sin qui i consoli erano piuttosto degli arbitri eletti da privati cittadini e da compagnie di commercio coll'incarico di amministrar loro giustizia in seguito ad accordi presi col sovrano del luogo, detti *capitolazioni*.

Per rendere più salda ed efficace ed anche irrevocabile la loro giurisdizione, era mestieri che fosse assicurata con speciali convenzioni, accettate dai sovrani dello stato in cui risedevano e da quelli degli stranieri a cui amministravano giustizia. Ciò avvenne mediante trattati internazionali, nei quali fu anche stabilito che i consoli dovevano essere nominati dai governi esteri in nome dei quali dovevano esercitare la loro giurisdizione. Divennero essi per tal guisa veri giudici rivestiti di un carattere pubblico; e si resero di tanta utilità, che i governi, a misura che il commercio marittimo straniero prese un grande incremento, sopratutto nel Mediterraneo e nel Baltico, sentirono il bisogno di stabilire nelle grandi piazze di commercio ufficiali consolari, per giudicare le contese che sorgevano fra i loro sudditi, riuniti in quartieri separati, applicando la legge del loro paese. Queste misure protettrici, sebbene lesive dell'autonomia degli stati, erano nell' età di mezzo necessarie allo sviluppo del commercio, soggetto allora ad ogni vessazione, stante la rivalità ed inimicizia in cui vivevano i popoli, e la mancanza di buona fede che alimentava la loro scambievole diffidenza. Dippiù in quel tempo, frequente era la violazione dei trattati, non erano ancora istituite le legazioni permanenti; perlochè i consoli erano le sole persone che godessero della protezione del diritto delle genti. Resi poscia i rapporti dei popoli meno ostili, i consolati furono estesi per tutti i paesi conosciuti; ma furono tolte nella più parte degli stati le attribuzioni diplomatiche, il loro ufficio fu ristretto a pro-

teggere e garantire i diritti della propria nazione e dei singoli loro compatrioti come persone private, e la loro giurisdizione fu talmente limitata che cessò di essere lesiva dell'autonomia delle nazioni in cui risedevano.

III.

Gli agenti consolari sono generalmente posti sotto la direzione del ministro degli affari esteri della loro nazione col quale mantengono il loro carteggio; tuttavia devono eseguire gli ordini del ministro della marina, per quanto riguarda la marina militare e quella mercantile. Mantengono i loro rapporti ufficiali colle autorità subalterne del luogo in cui esercitano le loro funzioni, e meno il caso che non ci sia un agente diplomatico della loro nazione, non hanno essi rapporti diretti col governo del luogo; ogni dimanda che vogliono rivolgere a quest'ultimo deve essere sottoposta allo agente diplomatico della loro nazione, perchè la faccia valere presso il governo estero.

Gli ufficiali consolari possono essere cittadini dello stato che li spedisce, e sono detti *inviati*, *consules missi*, o scelti frai sudditi dello stato presso cui devono esercitare il loro ufficio, e son detti *locali* (*consules electi*) (1). Sebbene gli ufficiali della prima categoria siano più adatti allo adempimento del loro ufficio, perchè stranieri al paese in cui risiedono, pure gli stati non possono mantenerli da per tutto, perlochè sono ordinariamente inviati nelle piazze commerciali più interessanti. Sono essi nominati dal capo dello stato, hanno diritto ad uno stipendio, ad un assegnamento locale, ad una quota delle tasse consolari, ad una pensione di riposo, dopo usciti per età o per malattia dal servizio consolare, fanno parte degli impiegati dello stato che li spedisce; ed è loro interdetto il commercio, come incompatibile colle

(1) *Legge consolare italiana del 28 gennaio 1866*, art. 1.

loro funzioni. Questo principio è ammesso nelle leggi consolari d'Italia, di Francia, di Olanda, di Russia, di Austria e di altre nazioni. È altresì loro proibito accettare onorificenze e regali dallo stato in cui risiedono senza l'autorizzazione del loro governo; non possono reggere, senza il permesso del ministro degli esteri della loro nazione, consolati stranieri; e solamente in caso di urgenza possono, se richiesti, incaricarsi provvisoriamente della protezione di stranieri, e ricevere gli archivii di consolati esteri; ma devono informarne immediatamente il ministro suddetto, o l'agente diplomatico della loro nazione.

Il personale dei consoli inviati si compone:

1.° Di consoli generali di prima e di seconda classe;

2.° Di consoli di prima e seconda classe;

3.° Di vice consoli di prima, seconda e terza classe (1).

Gli *agenti locali* sono destinati nelle piazze meno interessanti, soggiacciono alle stesse distinzioni degli *inviati*, meno quelle della classe, sono nominati nello stesso modo, meno dei vice-consoli e degli agenti consolari, che sono nominati dai consoli generali o dai consoli, previa approvazione del ministero della loro nazione.

Il console generale, tanto per la prima, quanto per la seconda categoria, è il capo del dipartimento consolare, invia delle istruzioni ai consoli a lui soggetti, vigila sulla loro amministrazione in modo che siano adempite le leggi e i regolamenti che riguardano i consolati.

Presso i consolati ai quali i trattati o gli usi consentono l'esercizio di una giurisdizione contenziosa civile o penale, può, quando ne sia riconosciuta la necessità, essere destinato un ufficiale dell'ordine giudiziario per coadiuvare il console nell'amministrazione della giustizia; il quale durante il suo soggiorno all'estero assume il titolo di console aggiunto (2). Come altresì vi sono nei medesimi sta-

(1) *Leg. cons.*, art. 2, 3 e 7.
(2) Leg. cit., art. 16.

biliti *Dragomanni*, o interpreti incaricati di tradurre le carte e gli atti scritti in lingua straniera; guardie nominate dal console (1), le quali fanno l'ufficio di forza pubblica a servizio del consolato, custodiscono le carceri annesse al medesimo, eseguiscono gli arresti ordinati dal console o dal tribunale consolare, e prestan mano forte per la esecuzione delle sentenze consolari.

IV.

Il diritto di nominare consoli all'estero, come quello di legazione, appartiene a tutti gli stati indipendenti. Gli stati semi-sovrani possono esercitarlo, quando hanno una bandiera propria. E poichè la nomina dei consoli è fatta allo scopo di esercitare il loro ufficio presso stati stranieri, è d'uopo che questi consentano ad accettarli nel loro territorio. Questo consenso è espresso in *convenzioni* speciali, dette *consolari*, mercè le quali i contraenti si assicurano il diritto di mantenere consoli nei loro territorii scambievoli. I trattati consolari spesso sono uniti ed inclusi in quelli di commercio e di navigazione; ma, per esistere il diritto di inviare e di ricevere consoli, è mestieri di un patto espresso che lo stabilisca, non potendosi desumere dalla semplice esistenza di un trattato commerciale o di navigazione, nel quale non si parlasse di consoli.

Gli ufficiali consolari ricevono delle *patenti* dal loro governo, mercè le quali sono autorizzati ad esercitare il loro ufficio nel luogo in cui sono destinati; ma, per potere mettersi in funzione, è mestieri che ne ottengano un permesso speciale dal governo del luogo, detto *exequatur*; perchè, sebbene essi esercitino la loro autorità a nome della loro nazione, pure, non avendo questa alcuna sovranità nel paese

(1) V. *Regolamento del 7 giugno 1866 per l'esecuzione della legge consolare*, art. 90, 91, 92, che riguardano le varie categorie d'interpreti.

straniero, non potrebbero attuare tale autorità, senza il riconoscimento del sovrano del luogo. Questi, mercè l'*exequatur*, li riveste del carattere pubblico di cui essi mancano, prescrivendo alle autorità giudiziarie ed amministrative territoriali di prestar loro ogni aiuto e l'assistenza di cui possano aver bisogno. L'*exequatur* è chiesto al governo del luogo dallo agente diplomatico ivi residente, qual rappresentante della nazione a cui appartiene il console; e può per giusti motivi essere negato da questo governo. Di questo diritto usò l'Inghilterra nel 1869 verso il maggiore Haggerty, che il generale Grant aveva nominato console degli stati uniti di America a Glascow, perchè Haggerty, benchè naturalizzato negli Stati Uniti, era nato irlandese, ed aveva preso parte alle mene dei Feneani; perlochè era notoriamente ostile al governo inglese.

Dopo concesso l'*exequatur*, può per ragioni sopravvenute essere ritolto dal governo che lo ha accordato, come nel caso che il console si sia immischiato negli affari del paese, prendendo parte agl'intrighi politici del medesimo. Difatti la Francia nel 1834 ritirò l'*exequatur* al console di Prussia a Bayonne nel tempo in cui la guerra civile travagliava il nord della Spagna, per aver costui preso partito in favore dei carlisti, ed aver favorito l'introduzione clandestina nelle provincie basche di armi e di munizioni, di cui era proibita in Francia l'uscita. Ogni governo è poi nel diritto di designare i siti in cui permette la residenza dei consoli, escludendo talune località, come le fortezze e gli arsenali.

Nel Levante ed in Barbaria, perchè il console entrasse in funzioni bastava un tempo notificare la sua nomina fatta dal proprio governo, ma oggidì i consoli inviati in quei paesi, sulla dimanda del ministro della loro nazione residente a Costantinopoli, devono ottenere dalla Porta una patente speciale, detta *barart*.

L'*exequatur* è ordinariamente, come in Italia, impartito dal capo dello stato; ed il console appena

lo riceve, lo comunica alle autorità del luogo in cui deve esercitare il suo ufficio, agli agenti consolari da lui dipendenti, ed al pubblico, mercè la stampa ufficiale. Dopo ciò riceve la consegna degli archivii e delle carte consolari, ed entra nell' esercizio delle sue funzioni.

V.

Definendo i consoli dimostrai (1) come la loro missione sia pubblica, perchè esercitata nel nome e nell' interesse degli stati che rappresentano e di quelli in cui risiedono. Le loro funzioni per conseguenza sono pubbliche del pari, perchè dirette alla attuazione del diritto nei rapporti internazionali; ma differiscono da quelle degli agenti diplomatici, perchè hanno per iscopo principale la garentia dei diritti dei loro connazionali e degli stati considerati come persone private; mentre gli agenti diplomatici principalmente garantiscono i diritti degli stati, riguardati come persone collettive, cioè nelle loro attinenze come corpi sociali verso corpi sociali. Segue da ciò che i consoli non godono di tutte le prerogative e garantie attribuite agli agenti diplomatici; ma quelle solamente necessarie all'adempimento del loro ufficio, per quanto richiede la estensione e l' indole delle loro funzioni.

Dimostrai (2), che la inviolabilità appartiene a tutti gli uomini, per esser tutti personalità giuridiche, ed in modo speciale agli agenti diplomatici. Lo stesso è a dire per i consoli, che, esercitando una missione pubblica nello interesse dello stato che rappresentano, è mestieri che siano circondati da guarentigie tali che ne assicurino il libero e completo adempimento; di guisachè non può lo stato presso cui esercitano il loro ufficio far loro violenza, nè permettere che i suoi sudditi rechino loro alcuna offe-

(1) V. il § I di questo capitolo.
(2) V. Sez. III, cap. III. § III.

sa, e devono punire coloro che osano molestarli nella loro persona o nello esercizio della loro missione. Questo principio è riconosciuto da tutti i giuspubblicisti, e gli stati hanno sempre gelosamente preteso il rispetto dei loro consoli inviati all'estero; in modo da non lasciare impunita un'offesa che fosse stata fatta ai medesimi.

Gli stati generali delle province unite si lagnarono verso la corte di Madrid per essere stato imprigionato il loro console. La repubblica di Venezia chiese con molto calore riparazione al papa Urbano VIII li oltraggi fatti dal governatore di Ancona al console della repubblica, e sarebbe questa venuta a completa rottura col pontefice, senza la intromissione della Francia, che recise amichevolmente la controversia, esigendo che quel governatore desse pubblica soddisfazione alla repubblica; il che per ordine del pontefice fu eseguito. Si sa poi come la conquista dell'Algeria fatta dalla Francia nel 1830 abbia avuto origine in un colpo di ventaglio dato dall'ultimo bey d'Algeri al console francese. Nel 1847 poi l'Inghilterra era sul procinto di dichiarare la guerra alla Francia, per atti di violenza consumati da un ufficiale francese contro il console britannico; ma la questione ebbe termine con la punizione dell'autore delle violenze e con una indennità accordata al console offeso.

Non è mestieri che io dimostri in che consista la inviolabilità, avendo dato della medesima gli opportuni sviluppi, parlando degli agenti diplomatici, i quali sono applicabili ai consoli. Di conseguenza, se un console patisse oltraggi, percosse e violenze di qualunque natura nello esercizio delle sue funzioni o a causa delle medesime, sarebbero applicabili agli autori di tali violenze le pene maggiori stabilite per le offese contro i pubblici funzionarii; perchè pubblico funzionario è il console di una nazione, che esercita un ufficio pubblico, a nome dello stato che lo spedisce, e con l'autorizzazione di quello che lo riceve, data mercè l'*exequatur*.

Non pertanto, non sarebbero applicabili, alle offese contro i consoli commesse, mercè la stampa, le sanzioni penali stabilite dalle legislazioni dei varii stati contro le offese fatte agli agenti diplomatici, a motivo che la maggior severità dalla legge mantenuta in tale ipotesi è in vista della natura speciale dell'ufficio diplomatico e della rappresentanza che hanno i ministri pubblici della loro nazione, come persona collettiva, per cui un insulto a loro fatto ricade sulla medesima; ma i consoli, rappresentando i diritti e gl'interessi privati dello stato che li mantiene, non trovansi nella identica posizione. Segue da ciò che se un console straniero fosse in Italia, mercè la stampa oltreggiato, non potrebbe ottenere che alle offese ricevute siano applicabili le sanzioni penali contenute nell'articolo 46 della legge 26 aprile 1848 per le offese fatte agli agenti diplomatici accreditati presso il governo italiano.

Essendo la missione consolare esercitata nello interesse delle nazioni straniere, è mestieri che le corrispondenze, gli archivii e tutte le carte dei consolati siano inviolabili; e per conseguenza non possono essere sequestrati dalle autorità locali. Questo principio è accettato dalle generalità dei giuspublicisti e da quasi tutte le nazioni, ed è sancito in varii trattati consolari (1); ma nella più parte di tali convenzioni gli stati contraenti assumono altresì l'obbligo che i rispettivi consoli debbono tenere separati gli archivii del consolato dalle carte e libri relativi al loro commercio, ed a qualunque industria possano essi esercitare (2). Però l'Inghilterra

(1) Come nei trattati del Piemonte colla Francia del 4 febbraio 1852, dell'Italia colla repubblica di Venezuela del 19 giugno 1861, art. 19; con quella di Costa Rica, del 14 aprile 1863, art. 19, e con quella orientale dello Uraguay del 7 maggio 1866, art. 20.

(2) Per l'Italia questo principio è ammesso nei suoi trattati colla Francia del 26 luglio 1862, art. 5; col Brasile del 6 febbraio 1863, art. 3; col Perù del 4 maggio dello stesso anno, art. 8; colla Spagna del 21 luglio 1867, art. 12; cogli Stati Uniti di America dell'8 febbraio 1868, art. 6; e nelle convenzioni conchiuse nel 1868 del governo italiano colla repubblica di Nicaragua nel 6

non riconosce l'inviolabilità delle carte consolari; difatti Carlo Martens (1) narra che nel 1856 non avendo il proprietario di una casa ove si trovava la cancelleria del consolato generale di Francia pagato le imposte, gli archivii furono sequestrati ad istanza del collettore delle imposte e venduti all'asta pubblica. Come altresì nel 1858 la proprietà consolare degli Stati Uniti di America fu a Manchester sequestrata dallo sceriffo per debito privato del console, e fu ritenuta a titolo di pegno, sin che il ministro americano fu autorizzato a pagare il debito.

VI.

Parlando degli agenti diplomatici, dimostrai come la esenzione penale e civile dei medesimi, anzichè fondarsi sui principii razionali del diritto, sia stata introdotta e mantenuta dall' uso. Per buona sorte quest' uso non è stato ammesso per gli ufficiali consolari; quindi non è dubbio che quest'ultimi non possano emanciparsi dalla giurisdizione del luogo in cui risiedono. La natura del loro ufficio per altro è di una importanza minore di quella degli agenti diplomatici; nè può l'autorità locale aver ragione di disturbarlo, come taluni hanno creduto per quello diplomatico, attesochè i consoli sopraintendono principalmente a interessi e diritti privati, mentre gli agenti diplomatici trattano affari di ben alto valore, quali possono essere quelli che riguardano due o più nazioni considerate l'una rimpetto all'altra come corpo collettivo e sociale. In vista di ciò nessuno ha preteso invocare in favore dei consoli la prerogativa della estraterritorialità, e la generalità dei giuspubblicisti riconoscono la soggezione dei mede-

marzo, art. 7; colla Confederazione Svizzera nel 22 luglio, art. 15; col Portogallo nel 30 settembre, art. 5; colla Confederazione della Germania del Nord, e perciò coll'Impero Germanico, nel 21 dicembre, art. 6; e finalmente nel trattato col Belgio del 12 dicembre 1870; ed in quello col Messico del 14 dello stesso mese ed anno.

(1) Op. cit., § 72, p. 285, in nota. V. pure Calvo, op. cit., t. I, p. 600, § 484.

simi alle leggi, ai magistrati ed alla giurisdizione del luogo in cui risiedono.

Segue da ciò che il governo italiano fu indulgente verso Pietro Mandato, console pontificio in Napoli, per essersi limitato ad espellerlo dall'Italia, dopo avere avuto certezza che il Mandato avea preso parte alle mene che alimentavano il brigantaggio nel mezzogiorno d'Italia, mentre avrebbe egli dovuto essere sottomesso ad un giudizio regolare, ed essere punito in conformità della legge dello stato; molto più che per la convenzione consolare del 3 luglio 1847, esistente fra lo stato pontificio e la Sardegna, era espressamente riconosciuto il principio di diritto internazionale, cioè della soggezione dei consoli scambievoli alla legge dello stato in cui risiedono.

Malgrado l'evidenza e certezza di questi principii gli stati talvolta, mercè convenzioni internazionali, assicurano agli scambievoli ufficiali consolari talune speciali immunità; le quali hanno vigore, non per i principii generali del diritto, *ex lege*, ma in forza del patto, cioè *ex contractu*. Gli scrittori francesi infatti citano in proposito il trattato del 13 marzo 1763 fra la Spagna e la Francia, detto *patto di famiglia*, col quale fu stabilito non potersi imprigionare i consoli delle due nazioni contraenti, tranne il caso di crimine atroce e di debiti derivati da causa commerciale; però gli Stati Uniti di America, l'Austria e l'Inghilterra negano qualunque immunità ai consoli esteri, sebbene poi quest'ultima ha preteso talvolta per quelli proprii il trattamento della nazione più favorita (1). Per le legislazioni della più parte degli stati sono stabilite talune immunità secondarie che non è necessario esporre (2). L'Italia nelle sue convenzioni consolari ha stabilito cogli altri stati contraenti la esenzione dell'arresto personale per causa civile in favore dei suoi consoli sudditi dello stato che li nomina, e la loro immunità in materia penale, meno il caso di crimini.

(1) V. Calvo, loc. cit.
(2) Chi volesse conoscerle potrebbe consultare Calvo, loc. cit.

Sebbene io sia di opinione che gli stati non abbiano il diritto a rinunziare per convenzione allo esercizio della piena loro sovranità verso qualunque cittadino sia nazionale o straniero, sia console o semplice privato che risedesse nel loro territorio, perchè la sovranità è inalienabile, pure l'uso ammette il rispetto di tali convenzioni nel caso in esame, e non potrebbe uno stato violarle.

Dall'anzidetto segue adunque che, meno il caso di un patto internazionale, i consoli sono soggetti alla giurisdizione del luogo in cui risiedono. « Io ho sempre creduto, dice Phillimore, e sino a prova in contrario seguiterò a credere, che il console non ha nè diritti, nè poteri, nè privilegii diplomatici, e che i suoi doveri, le sue attribuzioni si limitano a certi interessi di commercio e di navigazione; che egli è suddito temporaneo dello stato in cui dimora, e, meno il caso di stipulazione in contrario, è sempre soggetto alla giurisdizione del luogo (1). »

Questi principii non sono applicabili ai consoli che contemporaneamente sono agenti diplomatici, e perciò a quelli spediti nel Levante e negli stati barbareschi, i quali alla funzione consolare uniscono quella diplomatica. Costoro partecipano alle prerogative dei ministri pubblici, non perchè consoli, ma per la missione diplomatica di cui sono rivestiti.

VII.

Malgrado i consoli non abbiano diritto ad alcuna immunità personale, per tutti gli atti della loro vita civile, non è a dirsi lo stesso, per quanto riguarda il loro ufficio e gli atti inerenti e derivanti dal medesimo, perchè la loro persona solamente è soggetta alla giurisdizione del luogo, non l'ufficio che esercitano nel nome e nell'interesse di un popolo straniero.

Poco importa, a mia maniera di vedere, che un

(1) *Commentaries upon international law*, t. II, pag. 633, 666.

console sia suddito della nazione che lo invia o di quella che lo riceve: nella prima ipotesi ubbidirà alle leggi a cui stan soggetti tutti gli stranieri suoi connazionali, nella seconda sarà agguagliato a qualunque altro suddito dello stato; ma in entrambi i casi l'ufficio da lui esercitato deve essere sottratto alla giurisdizione del luogo. Con ciò non intendo affermare che debba essere considerato come nello stato di *estraterritorialità*, che possano nella sua casa avere asilo malfattori, e che abbia diritto a tutti gli erronei privilegii accordati agli agenti diplomatici: voglio dire solamente che il console, dal momento che è stato, mercè l'*exequatur*, riconosciuto dal governo del luogo nella sua qualità consolare, non risponde verso il medesimo di ciò che egli ha fatto come console, nello esercizio della sua missione; e tutto ciò che, per tal riguardo, lo concerne non può essere sindacato e giudicato dallo stato in cui egli risiede. Se si ammettesse il contrario, si darebbe al governo straniero il diritto d'intromettersi negli affari che concernono un'altra nazione, di giudicare il di lei operato, i suoi ordini, i suoi atti. Se questi dispiacciono allo stato in cui dimora l'ufficiale consolare potrà chiederne ragione in via diplomatica alla nazione che lo spedisce; potrà ritirare l'*exequatur* impartito al console, far tutto ciò che reclama il suo benessere e la sua tranquillità; ma non gli è concesso di inquisire, censurare la condotta del console, che non per sua volontà ha agito, ma nell'esercizio delle sue funzioni e per ordine del suo governo. Se non che, laddove questi ordini includano la esecuzione di atti da esercitarsi fuori l'ufficio consolare, o interessino alcuno dei nazionali, e massime lo stato; non avendo il console alcuna giurisdizione nel paese straniero, è mestieri che si munisca dell'autorizzazione e del concorso delle autorità del luogo. Questi principii furono consacrati in un arresto della cassazione di Francia del 13 vendemmiatore, anno VIII. Il vice-console della repubblica ligure fu citato per comparire innanzi il giu-

dice di Marsiglia per taluni effetti presso lui esistenti. A tale domanda egli eccepì la incompetenza dei giudici francesi, in quantochè egli avea sequestrato gli effetti in contesa per ordine del direttorio esecutivo ligure e con l'approvazione e col concorso dell'autorità francese. Il giudice, poco curandosi di tale eccezione, condannò il console alla immediata restituzione degli effetti sequestrati; ma la corte di cassazione, presso cui spinse quest' ultimo ricorso, in conformità delle conclusioni prese da Bigot-Praemeneu, che rappresentava il pubblico ministero, annullò la sentenza del giudice marsigliese, come « contenente manifestamente un eccesso di potere, una usurpazione contro la reciproca indipendenza delle nazioni, una violazione dei trattati ed un oltraggio contro il concorso delle autorità (1). »

Facendo applicazione dei medesimi principii, la corte di Bordeaux decise nel 20 marzo 1829 che i tribunali francesi erano incompetenti a conoscere talune controversie surte tra il console ed il viceconsole di una nazione straniera, per quanto riguarda la ripartizione dei diritti di cancelleria provenienti dal consolato.

VIII.

I giuspubblicisti (2), parlando delle prerogative dei consoli, si limitano a stabilirne alcune, senza prendere mosse da un principio generale e costante. Il conte di Garden dice che essi « devono godere di tutti i privilegii necessarii allo adempimento dei loro doveri e del loro ufficio (3). » Questa idea parmi esatta; e segue di conseguenza che i consoli hanno diritto a

(1) V. Dalloz, *Répertoire*, V. *consul*, § 11, n, 38 in nota.

(2) Horne, *Diplomacy*, sect. I, § 13; Cushing, *Opinions of United States attorneys general*, t. VIII, pag. 169; De Clerq et de Vallat, op. cit., liv. I, chap. I, § 4; Mensch, *Manuel pratique du consulat*, p. I, chap. IV; Carlo De Martens, op. cit., § 72, pag. 74; Riquelme, *Elementos de derecho publico internacional*, lib. II, cap. ad 3.

(3) Op. cit., t. I, p. 323.

far tutto ciò che è necessario all'esercizio delle loro funzioni, coll'esimersi di quant'altro potrebbe impedire l'adempimento delle medesime, per quel volgare precetto che chi vuole il fine, deve concedere i mezzi. Ciò posto, facendo applicazione di questa regola, è facile definire quali siano i diritti e le esenzioni che possono pretendere i consoli.

I consoli hanno diritto di collocare sulla porta esterna del loro ufficio lo stemma del loro paese con l'indicazione del consolato a cui appartiene, di inalberare il vessillo della loro nazione, massime in caso di solennità, e di farlo sventolare nel proprio battello, quando vi saliscono per l' esercizio delle loro funzioni.

I consoli hanno diritto alla esenzione del servizio della guardia nazionale, come è espressamente stabilito per la legge italiana (1), appunto perchè non sarebbe possibile che essi adempiano al loro ufficio, ove fossero tenuti a servire nella milizia cittadina, potendo in tal caso essere perfino distaccati dal luogo in cui risiedono, e prestare servizio fuori del territorio, o coadiuvare l'esercito nazionale per la difesa dello stato. Questa incompatibilità è così evidente che per decisione ministeriale del 3 giugno 1859 del governo italiano fu ritenuto non potere i consoli, ancorchè il vogliano, far parte della guardia nazionale. Questa esenzione, com' è naturale, si riferisce ai consoli che siano sudditi dello stato, perchè gli stranieri. indipendentemente dell'ufficio consolare, non potrebbero mai far parte della guardia suddetta (2).

Lo stesso è a dirsi per il servizio militare nell'armata regolare, attesa la stessa incompatibilità colle funzioni consolari. E l'Italia, nelle sue convenzioni consolari cogli Stati-Uniti, col Belgio e col Messico. convenne espressamente a favore degli ufficiali consolari sudditi dello stato che li ha nominati, l'esenzione dal prestare servizio nella guardia nazionale

(1) *Legge del 4 marzo 1848*, art. 12, n. 2.
(2) Legge cit., art. 3.

e nell'armata regolare. Tuttavia, per ottenere siffatta esenzione, bisogna che le leggi dello stato l'abbiano espressamente consacrata (1).

Per quanto riguarda il servizio di giurato, se il console è suddito straniero, non può parteciparvi, non per l'ufficio consolare di cui è rivestito, ma per la sua qualità di straniero che ne lo esclude; se però è suddito dello stato in cui risiede, non si ha ragione per essere esentato da tal servizio, perchè questo non gli impedisce l'esercizio delle funzioni consolari. Tutt'al più, laddove si trovasse impegnato in atti relativi al suo ufficio, che dovrebbero essere compiuti senza alcun ritardo, potrebbe ciò esser considerato come un impedimento legittimo ed efficace a sottrarlo dalle pene comminate dalla legge contro i cittadini che non adempiscono all'ufficio di giurati.

E di vero per la legge italiana sulla giuria, coloro che sono contumaci nell'udienza della corte di assise nel giorno a loro fissato per servire come giurati, sono dalla corte condannati alla pena della multa da lire 300 a 1000; ma possono essere esonerati di tal pena, ove, tra quindici giorni dalla notifica della sentenza che li condanna alla multa, giustifichino un impedimento legittimo che li mise nell'impossibilità di adempire all'ufficio di giurato. Ciò posto, quando ne sia il caso, il console potrebbe addurre e giustificare, come legittimo impedimento, quello derivante talvolta dallo adempire a taluni obblighi del consolato.

I consoli non possono pretendere la immunità delle imposte dello stato in cui risiedono, per non essere queste incompatibili col loro ufficio; sebbene gli stati talvolta per convenzioni o per leggi speciali stabiliscano talune particolari esenzioni, come la legge iialiana che li dispensa dalla imposta di ricchezza mobile (2).

(1) V. in questo senso Horne, loc. cit.
(2) *Legge del 14 luglio 1864*, art. 2, n. 2.

I consoli godono inoltre di talune prerogative onorifiche per le quali sono assimilati a taluni ufficiali dello stato. In Francia, per l'ordinanza reale del 7 ottobre 1833, il console generale ha il grado di contro ammiraglio, il console di prima classe quello di capitano di vascello, il console di seconda classe quello di capitano di fregata.

Vi sono poi leggi speciali che regolano le visite di etichetta dei consoli tra loro, e dei medesimi verso i comandanti di legni da guerra della propria nazione che dessero fondo nel porto in cui risiede il console, e gli onori che ai medesimi debbono essere tributati (1).

(1) Per l'Italia, vedi gli articoli 129 e seg. del *Regolamento consolare*.

CAPITOLO NONO

Attribuzioni dei consoli

—

SOMMARIO

I. Doveri dei consoli. — II. Funzioni amministrative dei medesimi relativamente ai loro connazionali. — III. Funzioni relativamente agli uomini di mare. — IV. Attribuzioni dei consoli come ufficiali dello stato civile. — V. Attribuzioni dei consoli come notai.

I.

I doveri e le attribuzioni dei consoli sono ordinariamente espressi nei trattati internazionali e nelle leggi consolari dei varii stati; le quali attuano nella più parte i principii generali che concernono i consoli; perlochè io mi limito ad esporre questi principii generali, indicando altresì l'applicazione che si è fatta dei medesimi, secondo le convenzioni esistenti fra l'Italia ed altri stati e le leggi di questa nazione.

I consoli vegliano allo adempimento dei trattati di commercio, di navigazione e simili, esistenti fra la nazione che li spedisce e quella in cui dimorano, alla tutela degl'interessi dello stato che li mantiene, al rispetto della bandiera della loro nazione; tengono informato il loro governo di tutto ciò che potrebbe interessarlo, principalmente per quanto riguarda il commercio, l'industria, la navigazione e la salute pubblica; gli danno notizia di tutte le operazioni, che siano a loro conoscenza, dirette a violare la neutralità o il blocco decretato dal loro governo, o ad esercitare il contrabbando nelle coste della loro nazione; lo avvertono altresì del movimento delle forze navali nei paraggi prossimi alla loro residenza, della uscita e della cattura dei corsari o dei pirati

che scorrazzano i mari vicini, e di quant'altro potrebbe interessarlo.

I consoli sono i protettori naturali dei loro connazionali, ed hanno il dovere di reclamare verso le autorità del luogo in cui risiedono contro i procedimenti arbitrarii, il diniego di giustizia e contro ogni misura pregiudizievole fatta in danno dei diritti dei loro connazionali. Laddove le loro lagnanze non siano seguite da corrispondente riparazione, spingono i loro reclami allo agente diplomatico della loro nazione, perchè li faccia valere verso il governo dello stato in cui dimorano. In mancanza di agenti diplomatici proprii possono reclamare direttamente al governo locale. Questa attribuzione dei consoli richiede in loro una completa conoscenza o almeno un esame accurato in ogni caso delle leggi locali, dei trattati esistenti fra la nazione in cui risiedono e quella che rappresentano, per non invocare diritti che non esistono. La protezione che impartiscono ai loro connazionali è affatto politica, e non si estende sino alla difesa dei loro interessi personali, nanti i tribunali del luogo; perchè i consoli non sono procuratori o *incaricati di affari* dei loro concittadini, ma solamente devono sorvegliare a che il diritto sia regolarmente attuato nell'interesse dei sudditi dello stato che rappresentano. Appartiene poi a quest'ultimi tutelare i loro interessi.

La semplice protezione non basta ad assicurare la tranquilla esistenza degli stranieri in paese estero; perlochè i consoli debbono loro assistenza, cioè informazioni, direzione ed ogni buon consiglio, ove ne siano richiesti. A tale scopo tengono aperto nel loro ufficio un registro in cui i loro concittadini possano farsi iscrivere, in modo da essere in qualunque emergenza riconosciuti come sudditi dello stato nel cui consolato sono iscritti. I consoli possono estendere la loro protezione agli stranieri sudditi di altro stato e privi di console proprio, come spesso avviene in Africa ed in Levante (1).

(1) V. art. 24 della *Legge consolare italiana* sopracitata.

II.

I consoli accordano passaporti ai nazionali, li concedono pure agli stranieri nei casi preveduti dai regolamenti, e vidimano i passaporti nazionali ed esteri, prendendone nota in apposito registro (1). Nel rilascio e vidimazione dei passaporti ai nazionali entrati nel XIX anno, e che appartengono per ragione di età ad una classe già chiamata alla leva, come anche ai disertori o ai renitenti, i consoli italiani devono uniformarsi alle norme contenute nella legge e nel regolamento sul reclutamento dell'esercito del loro paese (2).

I consoli ordinano, ed, ove occorre, rilasciano patenti di sanità (3); che si dicono *nette*, quando affermano che non esiste alcuna malattia epidemica o endemica nel luogo in cui risiedono; *brutte*, quando riconoscono l'esistenza di una tal malattia. Le patenti *sospette* furono abolite, perchè equivalevano a quelle brutte e davano origine ad inutili vessazioni (4). Rilasciano certificati di vita ai loro nazionali ed anche agli stranieri, quando debbono farne uso nella nazione del console (5); legalizzano gli atti e documenti delle autorità straniere, quando debbono far fede innanzi le autorità dello stato che rappresentano, e quelli delle autorità della loro nazione, quando debbono far fede nello stato in cui risiedono, previa quanto agli ultimi la legalizzazione del ministero degli affari esteri del loro paese o della autorità da lui

(1) V. *Leg. cons.*, art. 2; *Reg. cons.*, art. 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, che regolano la materia dei passaporti.

(2) *Regolamento sul reclutamento dell'esercito del 13 marzo 1855* § 1101, a 1157, che regolano i passaporti, relativamente a coloro che non hanno adempito all'obbligo della coscrizione, ai renitenti ed ai disertori.

(3) V. *Leg. cons.*, art. 28.

(4) V. *La convenzione sanitaria firmata a Parigi nel 3 febbraio 1852 fra gli stati marittimi del mediterraneo.*

(5) *Leg cons.*, art. 43.

delegata (1). Vidimano, quando ne siano richiesti, i libri di commercio dei loro connazionali (2) a norma delle leggi del loro paese (3).

La rinunzia ad una comunione coniugale, ad una eredità, oppure l'accettazione col beneficio d'inventario, che, per le leggi degli stati (4) deve essere fatta dinanzi le autorità locali, può, quando l'erede si trovi all'estero, essere ricevuta dal suo console, e copia dell'atto deve essere rimessa per mezzo del ministero degli affari esteri a quello di giustizia della sua nazione, per essere unita ai registri delle autorità del luogo in cui si è aperta la successione, o è seguito lo scioglimento della comunione (5).

I consoli devono adoperarsi, se richiesti, a comporre amichevolmente le contese che sorger possono tra i loro connazionali o tra questi e gli stranieri (6). Ricevono le procure alle liti e quelle speciali per un contratto o altro atto, quelle per intervenire nelle deliberazioni dei consigli di famiglia e simili, gli atti di consenso o di autorizzazione dei genitori ed ascendenti a favore di dipendenti, del marito in favore della moglie, le cauzioni di stare in giudizio nelle materie penali, le testimoniali di attestazione, e gli atti di cauzione degli economi deputati nel giudizio di graduazione (7).

Affinchè i cittadini che si trovino in paese estero siano nella possibilità di far giungere somme di denaro alle proprie famiglie, i consoli di alcuni stati hanno facoltà di trarre vaglia sugli ufficii postali della loro nazione. Questi vaglia sono ordinariamente trasmissibili mediante girata a differenza di quelli interni che sono sempre personali (8).

(1) *Leg. cons.* art. 57.
(2) *Idem*, art. 53.
(3) Per l'Italia, V. *Cod. di Commercio*, art. 18.
(4) Per l'Italia, V. *Cod. civ.*, art. 944, 945 e 1444.
(5) *Leg. cons.*, art. 54.
(6) *Idem*, art. 58.
(7) *Idem*, art. 64, n. 4.
(8) L'autorizzazione a trarre vaglia per consoli italiani fu stabilita con de-

In caso di morte o di successione di stranieri o di naufragio di legni esteri fuori la loro patria, i consoli dello stato a cui appartengono i defunti o le navi naufragate devono procedere a tutti gli atti conservatorii all'uopo opportuni, conformandosi agli usi ed alle convenzioni internazionali esistenti fra lo stato a cui appartiene il console e quello in cui risiede. Questo principio è riconosciuto dalla legge consolare italiana (1), ed è ammesso e regolato nei trattati consolari sopracitati, esistenti fra questa nazione e varii altri stati (2).

Avvenuta la morte di un cittadino in estero territorio, le autorità locali devono darne conoscenza al di lui console, il quale è tenuto d'informarne il suo governo; come pure deve avvisarlo delle successioni che siensi aperte all'estero in favore dei suoi connazionali non presenti nel luogo (3). Egli è poi il gestore utile di tali successioni, ma deve astenersi di ogni ingerenza nelle medesime, qualora vi siano esecutori testamentarii o siano presenti gli eredi maggiori di età, o i loro mandatarii; perchè la gestione utile dei negozii altrui non ha luogo, quando l'interessato può provvedersi da se. Può solamente in tal caso assistere gl'interessati coi suoi consigli, se ne sia richiesto, ed accordar loro il suo appoggio.

Il console è poi tenuto, secondo le leggi italiane, ad apporre i suggelli, sia di ufficio, sia in seguito a domanda degli interessati, sopra tutti i mobili del

creto dell'11 marzo 1867, n. 3631, stabilendone il valore massimo a lire cinquecento. Però con decreto del 15 dicembre dello stesso anno, n. 4147, il ministro degli affari esteri e quello dei lavori pubblici furono facultati ad elevare di concerto tal cifra fino a tremila lire, secondo meglio consiglino i bisogni del luogo di emissione dei vaglia.

(1) Art. 25.

(2) Cioè colla Francia, art. 9 e 10; col Perù, art. 7; col Brasile, art. 14 e 15; col Perù, art. 17 e 18; colla Repubblica di Nicaragua, art. 12 e 13; colla Confederazione elvetica, art. 17; col Portogallo, art. 9 e 10; coll'Impero di Alemagna, art. 11 e 12; col Belgio, art, 15; colla Repubblica di Venezuela, art. 21; con quella di Costa Rica, art. 21; con quella dell'Uraguay, art. 24.

(3) *Regolamento consolare italiano*, art. 104.

defunto; e poscia rimuoverli, invitando l'autorità locale per assistere a tale apposizione e rimozione. Quest'autorità può anche apporre i suoi suggelli, e se non si presenta il console procederà da se. Deve egli inoltre (invitando l'autorità locale per assistere; se vuole, ad ogni operazione) formare l'inventario di tutti i beni del defunto, ordinare la vendita ai pubblici incanti di tutti gli effetti mobiliari della successione che potrebbero deteriorarsi, o vi concorra altro giusto motivo, e delle merci o altri effetti volontariamente depositati nel loro ufficio dopo due anni del deposito, ed anche prima, qualora per giudizio di periti ne risulti la necessità (1).

III.

La protezione ed assistenza che il console è tenuto di apprestare ai suoi connazionali deve con più ragione esser da lui impartita alle persone addette alla marina del suo paese; le quali, appena giunte, hanno contatto col loro console, da cui solamente possono sperare aiuto e soccorso. Deve egli per conseguenza difenderli nell'esercizio dei loro diritti, se violati, aiutarli coi suoi consigli e coi suoi buoni uffici; rischiararli sugli usi, sulle leggi del paese in cui approdano, specialmente per quanto concerne le leggi doganali; informarli dello stato di sanità, di pace o di guerra, del blocco del porto di sua dimora. In caso di pericolo di naufragio di bastimenti della sua nazione egli è tenuto a prendere le opportune misure, e ad apprestare i necessarii soccorsi per evitarlo. Avvenuto il naufragio, ha l'obbligo di terner pronti col concorso dell'autorità locale tutti gli aiuti occorrenti, per salvare i naufraghi, e per quanto è possibile le loro sostanze; e dopo averli salvati, deve provvedere al loro ritorno in patria, mercè i bastimenti della sua nazione, i capitani dei quali sono tenuti a riceverli nel loro bordo. In mancanza di legni nazionali si rivolge a

(1) *Reg. cons. ital.*, art. 117.

navi straniere, pattuendo le condizioni meno onerose nello interesse dei proprietarii del bastimento naufragato. In quanto ai marinai ammalati deve farli ammettere per mezzo delle autorità del luogo in un ospedale.

Laddove alcuno dei passaggieri o dell'equipaggio muoia durante il viaggio o in un porto o in terra, spetta al console della nazione a cui appartiene la nave e nel distretto del quale approda, accertare nei modi stabiliti dalle leggi del suo paese (1), la morte avvenuta, formare l'inventario e tutti gli atti occorrenti per la conservazione degli effetti del defunto. Ciò è espressamente pattuito nelle convenzioni internazionali tra l'Italia e gli altri stati (2).

Nel caso di naufragio, d'investimento, di arenamento di una nave, le autorità marittime del luogo (3) devono darne notizia al console della nazione a cui appartiene la nave e nel distretto del quale avvenne l'infortunio. Il console, ricevuta tal notizia, deve procedere a tutti gli atti conservatorii (4) all'uopo opportuni; e ciò, qualora non si presentino il proprietario o il capitano o l'assicuratore della nave naufragata o il loro rappresentante. Però l'ufficiale consolare è sempre tenuto ad informarsi della causa dello infortunio; e qualora dalle sue informazioni risultino sospetti sulla condotta del capitano o patrone o di altra persona implicata nel fatto, deve

(1) Per l'Italia, V. *Cod. civ.*, art. 163.

(2) Cioè, colla Francia, art. 11; colla Spagna, art. 19; colla Repubblica di Nicaragua, art. 14; col Portogallo, art. 11; coll'Impero di Alemagna, art. 25; colla Repubblica dell'Uraguay, art. 26.

(3) Quest'obbligo verso l'Italia è stato assunto con le convenzioni sopra cennate, e precisamente con la Francia, per l'art. 16; col Brasile, per l'art. 12; col Perù, per l'art. 20; colla Spagna, per l'art. 21; cogli Stati Uniti, per l'art. 15; colla Repubblica di Nicaragua, per l'art. 19; col Portogallo, per l'art. 16; coll'Impero di Alemagna, per l'art. 18; col Belgio, per l'art. 14; colla Repubblica di Costa Rica, per l'art. 12; con quella dell'Uraguay, per l'art. 13.

(4) V. *Legge consolare italiana*, art. 25. Il *Reg. cons.*, art. 162 e seg., enumera gli atti conservatorii a cui deve procedere il console in caso di naufragio.

spedire i documenti ed un rapporto dei fatti da lui conosciuti all'autorità competente per l'opportuno procedimento (1).

A tale uopo le leggi italiane, conformi a quelle della più parte degli stati, stabiliscono che i capitani ed i patroni delle navi nazionali sono obbligati a dare al console del luogo del loro approdo quelle informazioni di cui fossero richiesti (2); devono presentargli le persone dell'equipaggio ed i passeggieri per quei confronti che fossero opportuni (3); e fra ventiquattro ore dall'arrivo sono tenuti a fargli relazione scritta del loro viaggio, indicando il luogo ed il tempo della partenza, la via tenuta, i rischi corsi, le deliberazioni prese durante il viaggio e il consiglio dell'equipaggio intorno al getto ed alle altre operazioni dirette alla salvezza del legno e del carico; i disordini avvenuti nella nave, ed ogni avvenimento interessante, riguardante il viaggio (4).

Quando parte un legno straniero, spetta al suo console fare eseguire le visite prescritte dalle leggi marittime della sua nazione, allo scopo di accertare il buono stato di navigabilità della nave, il carico in quella quantità che possa essere portato dalla medesima, e che sia munita degli attrezzi stabiliti dai regolamenti per la navigazione (5).

La vendita volontaria di una nave in paese estero deve essere ricevuta nella cancelleria del consolato

(1) V. *Codice della marina mercantile del regno d'Italia*, art. 112.

(2) *Idem*, art. 118.

(3) *Idem*.

(4) V. *Codice di commercio per il Regno d'Italia*, art. 338 e 339.

Segue da ciò che il capitano deve fare relazione delle avarie sofferte. Sono avarie tutte le spese straordinarie fatte per la nave e per le merci unitamente o separatamente, e tutti i danni che accadono alle navi ed alle merci dopo il caricamento e la partenza fino al ritorno e scaricamento. Le avarie sono *grosse* o *comuni*, *semplici* o *particolari*. Sono della prima specie le spese fatte ed i danni sofferti per la salvezza della nave e del carico; appartengono alla seconda specie le spese ed i danni avvenuti per la sola nave o per le sole merci. (V. *Cod. di comm. ital.*, art. 508, 508, 509, 511 e 513.

(5) V. *Codice della marina mercantile italiano*, art. 77, 78, 79, 80, 81 e 82.

della nazione a cui essa appartiene, e alla presenza del console; il quale non può ricevere la vendita, se non si è provveduto al pagamento ed alla sicurezza dei crediti privilegiati, iscritti sul ruolo di nazionalità (1). Il console deve autorizzare i capitani dei legni mercantili della sua nazione, che si trovano nel suo distretto, a vendere le navi che siano inabili alla navigazione (2), a prendere danaro in prestito sul corpo delle medesime, dare in pegno (3) o vendere merci per fare riparazioni al bastimento o per fornirlo delle vettovaglie necessarie al viaggio (4).

Gli ufficiali consolari, nella qualità di protettori naturali dei sudditi delle nazioni da loro rappresentate, garantiscono i marinai contro gli abusi che potrebbero i capitani di mare commettere in danno dei medesimi; perlochè le leggi italiane stabiliscono che le convenzioni particolari di arruolamento di marinai sono fatte all'estero alla presenza del console italiano, il quale le trascrive nei registri del consolato, e ne dà copia al capitano, da cui tra le successive ventiquattro ore sono trascritte sul giornale di bordo (5). Le persone dell'equipaggio di una nave mercantile nel numero non minore di un terzo, che si trovassero in paese estero, possono reclamare per la qualità ed insufficienza dei viveri, presso il loro console; il quale, previo accertamento del vero, ingiungerà, ove ne sia il caso, al capitano che provveda immediatamente al miglioramento dei viveri; e questi, non ottemperando, il console provvederà d'ufficio, predendo la somma necessaria in prestito sul corpo o sulla chiglia della nave, o facendo vendere o dando in pegno merci, per quanto è richiesto dal bisogno di viveri dell'equipaggio (6).

(1) V. *Codice di commercio italiano*, art. 289, 288, 315.
(2) *Idem*, art. 334.
(3) Il pegno sulle navi fatte all'estero non è efficace rimpetto i terzi, se la relativa scrittura non è trascritta nel registro del consolato a cui appartiene la nave (*Cod. di comm.*, art. 287).
(4) *Codice di commercio ital.*, art. 331.
(5) *Idem.*, art. 344.
(6) *Codice della marina mercantile italiana*, art. 96.

È altresì in facoltà del console, quando le circostanze lo esigano, prorogare il termine dell'arruolamento dei marinai per le navi della sua nazione, per tutto il tempo necessario al ritorno delle medesime in patria (1); permettere l'arruolamento di marinai stranieri al di là del terzo di quelli che compongono l'equipaggio (2), munire provvisoriamente del ruolo e dell'atto di nazionalità il capitano di una nave comprata o costruita all'estero da cittadini italiani o stranieri domiciliati da cinque anni in Italia, dando facoltà che nella medesima sia inalberata la bandiera italiana (3); fornire degli stessi documenti il capitano di una nave che approda all'estero, nella quale per causa d'infortunio, o di altra forza maggiore, si siano perdute le carte di bordo, tostochè tal perdita sia stata giustificata (4); e far tutto ciò che è reclamato dal migliore andamento e governo delle navi della sua nazione.

Relativamente alla marina militare il console è tenuto far conoscere ai comandanti dei legni da guerra della sua nazione che si dispongono ad entrare nei porti di sua residenza quali, secondo gli usi locali, siano gli onori che debbono rendere alla piazza, deve altresì informarli di tutto ciò che occorre pel servizio della loro nazione (5); e può richiedere in iscritto assistenza della forza da loro comandata nei casi di guerra civile o di altri avvenimenti straordinarii, quando sia necessaria per eseguire le istruzioni che egli abbia potuto ricevere dal suo governo. Laddove i cennati comandanti negassero la forza a loro richiesta, dovrebbero addurne le ragioni, e ri-

(1) *Cod. di comm. ital.*, art. 348.

(2) Per l'articolo 71 del *Cod. della marina merc. ital.* l'equipaggio di un legno mercantile deve essere composto almeno per due terzi di nazionali ma i consoli, quando il bisogno lo esiga, possono permettere all'estero l'arruolamento di marinai stranieri oltre il terzo dell'equipaggio.

(3) V. *Codice della mar. merc.*, art. 40, 52, 53, 54 e 102; *Reg. cons.*, articoli 146, 147 e 148 che regolano siffatta materia.

(4) V. *Cod. della mar. merc.*, art. 102; *Reg. cons.*, art. 149, 150, 151 e 152.

(5) *Reg. cons.*, art. 127 e 128.

ferire il tutto al ministro della marina della loro nazione (1).

Può altresì il console richiedere in iscritto ai comandanti delle navi militari il passaggio gratuito delle medesime per le persone alle quali ha il diritto di accordare sussidii ed i mezzi per tornare in patria. Se questo passaggio è negato, devono essere addotte le ragioni riferendone al ministero della guerra (2).

Se le navi da guerra debbono sbarcare qualche persona ammalata, il console della loro nazione dovrà provvedere alla cura ed al ritorno in patria della medesima, appena ristabilita, facendosi indennizzare delle spese dal suo governo (3).

IV.

È principio fondamentale di diritto delle genti che le forme estrinseche per la validità degli atti siano quelle del luogo in cui sono fatti (4), donde la massima *locus regit actum*. Da ciò la conseguenza che gli atti dello stato civile seguiti in paese estero fanno piena fede, qualora siano state osservate le forme stabilite dalla legge del luogo (5). Ma quando colui che procede a questi atti è un cittadino straniero nel paese in cui furono eseguiti, è ben giusto che ne dia legale conoscenza alle autorità della sua patria, sia inviandoli direttamente all'ufficio dello stato civile del suo paese entro tre mesi, sia rimettendole al suo agente diplomatico o consolare di più vicina residenza (6).

Però i sudditi della nazione in cui segue un atto dello stato civile, sono obbligati relativamente al

(1) *Reg. cons.*, art. 137.
(2) *Idem*, art. 141.
(3) *Idem*, art. 142.
(4) *Codice civile italiano*, art. 9.
(5) *Idem*, art. 367.
(6) *Idem*.

medesimo a conformarsi alle leggi nazionali, non così gli stranieri: essi possono stenderlo nelle forme stabilite dalla legge della loro patria, facendolo ricevere dal loro agente diplomatico o da quello consolare, moltoppiù che a loro può talvolta riuscire difficoltoso presentarsi ad autorità straniere, di cui probabilmente ignorano l'idioma, ed eseguire leggi da loro sconosciute. In vista di ciò il codice italiano coll'articolo 368 dice: « È in facoltà dei cittadini che si trovano fuori del regno di fare ricevere gli atti di nascita, matrimonio o morte dai regi agenti diplomatici o consolari, purchè si osservino le forme stabilite da questo codice.

« I regi agenti diplomatici o consolari e gli ufficiali che ne fanno le veci, devono entro tre mesi trasmettere copia degli atti anzidetti, a loro consegnati o da loro ricevuti al ministro degli affari esteri per cura del quale si faranno pervenire:

« Gli atti di nascita all' uffizio dello stato civile del domicilio del padre del fanciullo, o della madre, se il padre è sconosciuto;

« Gli atti di matrimonio all' uffizio dello stato civile dei comuni dell'ultimo domicilio degli sposi;

« Gli atti di morte all'uffizio dello stato civile del comune dell' ultimo domicilio del defunto. »

Per l'articolo 30 poi della legge consolare italiana, i consoli « ricevono pure in deposito copia autentica degli atti di nascita e di morte fatti dai capitani o patroni dei bastimenti nazionali, e la trasmettono al ministero degli affari esteri. »

Da queste attribuzioni date ai consoli segue che essi esercitano le funzioni di ufficiali dello stato civile, che in Italia sono attribuiti ai sindaci; perlochè, come questi possono delegare questa facoltà ad un assessore, così i consoli possono delegarla al vice console o ad altro ufficiale del consolato (1).

Per potere adempiere alle funzioni dello stato civile è mestieri che l'iscrizione dei medesimi sia fatta

(1) *Reg. cons.*, art. 167 e seg.

in appositi registri esistenti nel consolato (1), regolarmente vidimati (2), e chiusi alla fine di ogni anno con dichiarazione del console da lui scritta e sottoscritta. I registri devono essere in doppia copia, all'oggetto che una sia dal console spedita al proprio governo, e l'altra resti nel consolato (3).

Qualunque annotazione legalmente ordinata sopra un atto già iscritto nei registri consolari sarà fatta dal console a richiesta delle parti interessate, e ne invierà copia fra tre mesi al ministro degli affari esteri della sua nazione, che ne darà conoscenza a quello di giustizia (4).

In quanto agli atti di matrimonio, poichè lo straniero che si trova all'estero, oltre la sua patria, può avere anche ivi contratto dei vincoli che lo impediscano a contrarre altro legame, la legge consolare italiana vuole che, oltre le pubblicazioni fatte in Italia a norma degli articoli 70 e 100 del codice civile, se ne facciano altre due nel luogo del consolato in due domeniche successive. Ogni pubblicazione sarà fatta mediante l'affissione dell'atto corrispondente alla porta della cancelleria coll'indicazione dell'ufficiale dello stato civile nanti il quale sarà celebrato il matrimonio, e con l'intervallo di sei giorni successivi tra l'una e l'altra pubblicazione (5). Il console, come il procuratore del re nel regno (6), può per circostanze gravi dispensare dalla seconda pubblicazione (7). E poichè per il codice civile italiano il re e le autorità a ciò delegate possono dispensare delle due pubblicazioni per i matrimonii da contrarsi dentro il regno, mercè la presentazione di un atto di notorietà che attesti la mancanza d'impedimenti in coloro che vogliono unirsi in matrimonio (8), come

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 31.
(2) *Idem*, art. 32, 34, e *Cod. civ.*, art. 357.
(3) *Leg. cons. ital.*, art. 33.
(4) *Idem*, art. 35.
(5) *Idem*, art. 36.
(6) *Cod. civ.*, art. 78.
(7) *Leg. cons.*, art. 37.
(8) *Idem*, art. 78.

altresì il re può dispensare dallo impedimento derivante dall' età in alcuno dei coniugi (1), questa facoltà può essere delegata ai consoli residenti in lontani paesi mercè un decreto reale; perlochè possono essi, quando siano a ciò autorizzati, alla base di circostanze gravissime, e sulla esibizione di un atto di notorietà nei modi suddetti, esentare i loro connazionali dalle due pubblicazioni da farsi nel consolato, e da quelle da eseguirsi nel regno, come altresì possono dispensare dell' impedimento dell'età (2).

Il matrimonio deve essere celebrato pubblicamente nella casa del console ed alla presenza di quest'ultimo, osservando nel resto le formalità all'uopo prescritte dal codice civile (3).

Se il console si rifiuta a procedere alle pubblicazioni, o a celebrare il matrimonio, le parti possono presentare nella cancelleria del consolato un ricorso, il quale sarà dall' ufficiale consolare trasmesso al procuratore del re presso il tribunale del domicilio nazionale del reclamante, all'oggetto di promuovere da questo tribunale gli opportuni provvedimenti. Il decreto del tribunale sarà spedito al console e da questo notificato agl' interessati. Nei paesi in cui è concessa ai consoli l' esercizio di giurisdizione contenziosa, le parti potranno reclamare innanzi il tribunale consolare (4).

Se vi siano opposizioni alla celebrazione del matrimonio, saranno queste risolute dal tribunale del domicilio dello sposo, menochè questi risieda in alcuno dei paesi in cui è concessa ai consoli la giurisdizione contenziosa, nel qual caso saranno risolte dal tribunale consolare, a cui appartiene altresì giudicare le domande di rettificazione degli atti dello stato civile ricevuti dai consoli nel rispettivo distretto (5).

(1) *Cod. civ.*, art. 68.
(2) *Leg. cons.*, art. 38.
(3) *Idem*, art. 39; *Cod. civ. ital.*, art. 94 e seg.
(4) *Leg. cons.*, art, 40.
(5) *Idem*, art. 41.

Le disposizioni che riguardano i consoli, come ufficiali dello stato civile, sono applicabili agli agenti diplomatici che esercitano il medesimo ufficio (1).

I consoli rilasciano certificati di vita ai nazionali ed agli stranieri, quando debbono farne uso nella nazione del console (2).

V.

Sarebbe impossibile o almeno assai difficile la contrattazione degli stranieri in paese estero, se, per stipulare le loro convenzioni, dovessero accudire presso i pubblici ufficiali del paese in cui dimorano; perchè la loro ignoranza della lingua, delle leggi, delle persone e dei pubblici ufficiali locali li espone ad essere facilmente ingannati da chicchessia, genera in loro il dubbio e la diffidenza su tutto e su tutti, e li mette nella necessità di non contrarre, o li lancia nella incertezza dei diritti e dei doveri da loro assunti. Da ciò il bisogno di rivestire i consoli della qualità di notai, in modo che ogni straniero sia in paese estero nella possibilità di rivolgersi all'ufficiale consolare della sua nazione per il rogito dei suoi atti, evitando gli esposti inconvenienti. Questo principio è riconosciuto nelle leggi delle nazioni civili (3) e nei trattati da loro conchiusi; perlochè i consoli esercitano nel loro distretto (4)

(1) *Leg. cons.*, art, 42.

(2) *Idem*, art. 43.

(3) Vedi per l'Italia *Legge consolare*, art. 20 e 44, per la Francia, *Cod. civ.*, art. 48 e l'*Ordin. reale* del 25 ottobre 1833; per l' Inghilterra *Statuto VI di Gregorio IV del 1826*, cap. 20, 87; per l'Austria *Tariffa del 4 maggio 1824*, art. 18 e seg.; per la Prussia, oggi Impero di Alemagna, *Istruzione del 18 settembre 1796*, art. 8; per i Paesi-Bassi, oggi Olanda e Belgio, *Regolamento del 3 aprile 1818*, art. 10; per il Portogallo, *Istruzione del 9 ottobre 1789*, art. 11; per la Danimarca, *Istruzione reale del 9 ottobre 1824*, art. 13; per la Russia, *Regolamento del 25 ottobre 1820*, art. 9 e 12, *Cod. civ.*, art. 545; per la Grecia, *Istruz. del 13 gennaio 1834*, art. 2, n. 3 e 4; per gli Stati Uniti, *Istruzione generale del 2 marzo 1833*, cap. 8; per il Brasile, *Decreto della reggenza del 14 aprile 1834*, art. 23 e 79.

(4) *Reg. cons.*, art. 204.

verso i loro nazionali le funzioni notarili, uniformandosi al disposto delle leggi imperanti nello stato che rappresentano, menochè l'atto da stipularsi abbia per oggetto di attribuire un'ipoteca su beni siti nel paese in cui risiedono; nel qual caso devono fare applicazione delle leggi ivi esistenti. Questa limitazione è ben ragionevole: avendo l'ipoteca lo scopo di assicurare, rimpetto i terzi nazionali o stranieri, sopra determinati beni l'obbligazione assunta di un cittadino; per essere valida questa assicurazione, è mestieri che siano eseguite le leggi del luogo in cui sono siti i beni ipotecati. Ciò anche in omaggio al principio che gl'immobili sono regolati dalle leggi del luogo in cui si ritrovano.

I consoli, secondo il disposto della legge consolare italiana, conforme in buona parte a quella degli altri stati, possono ricevere anche gli atti in cui i contraenti o uno di essi siano sudditi dello stato che eglino rappresentano, purchè non vi ostino le leggi e gli usi locali, ovvero si tratti di affari vertenti o di beni situati nella nazione del console, o in questa debbono gli atti istessi avere esecuzione (1).

Gli atti ricevuti dal console, secondo le leggi italiane sono compilati in lingua italiana o francese senza interlinee, senza lacune, senza raschiature: devono esprimere in lettere e senza abbreviature la data, le somme alle quali si riferiscono: sono sottoscritti o sotto segnati dalle parti contraenti, da due testimonii maschi e maggiori di età, e firmati dal console. Le correzioni e le modifiche devono farsi per mezzo di postille a piè dell'atto, e prima della sottoscrizione delle parti, aggiungendo la dichiarazione che sono approvate. Le cancellature di errori, anche materiali, saranno fatte in modo che si possa leggere distintamente lo scritto cancellato (2).

I consoli nella qualità di notai ricevono i testamenti pubblici e quelli in forma segreta, osservando

(1) *Leg. cons.*, art. 44.
(2) *Idem*, art. 44 e 45; *Reg. cons.*, art, 192, 193 e 194.

le forme prescritte dalle leggi civili (1) della loro nazione (2); e poichè non possono servire come testimonii nei testamenti fatti dentro lo stato i praticanti e gli amanuensi del notaio che li ha ricevuti (3), neanco possono servire di testimonii nei testamenti fatti presso i consoli gl' impiegati del loro consolato (4), per essere nella stessa condizione degli amanuensi e dei praticanti di notaio. L'apertura dei testamenti segreti deve farsi dal console osservando le formalità stabilite presso la sua nazione in caso di apertura di testamenti fatti dentro lo stato (5).

Per quanto riguarda il testamento olografo, il console lo riceve, se gli è presentato dal testatore, facendo risultare tal consegna mediante processo verbale sottoscritto da lui, dal testatore e da due testimonii. Deve essere da lui custodito tanto il testamento presentato, quanto l'analogo verbale di consegna (6). Il console, sulla istanza di chiunque possa avervi interesse, è tenuto del pari a ricevere iu deposito, in presenza di due testimonii, il testamento olografo di qualsiasi suo connazionale, che abbia cessato di vivere, redigendo analogo processo verbale della consegna a mente delle leggi della sua nazione (7), firmato da lui, dal richiedente e dai testimonii. Deve però vidimare insieme al richiedente ed ai testimonii la carta contenente il testamento in calce di ciascun mezzo foglio (8).

(1) Per l'Italia vedi gli art. 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786 e 787 del *Cod. civ. ital.*

(2) *Leg. cons.*, art. 46.

(3) *Cod. civ.* ital., art. 788.

(4) *Reg. cons.*, art. 194.

(5) *Leg. cons.*, art. 47; per l'Italia V. *Cod. civ.*, art. 915.

(6) *Idem*, art. 48.

(7) V. l'art. 912 del *Cod. civ. ital.*, che prescrive le formalità da eseguirsi in caso di deposito di un testamento olografo presso notaio. Queste formalità devono adempirsi in caso di deposito di testamento olografo presso il console (art. 43 della *Leg. cons.*), meno della presenza del pretore, che non è possibile nei consolati. V. Esperson, op. cit., p. 146, n. 247.

(8) *Leg. cons.*, art. 49.

Laddove il testatore voglia ritirare il suo testamento segreto od olografo, depositato presso il console, deve questi accertarsi della identità della persona del testatore, e restituire il testamento alla presenza di due testimonii, facendo costare la restituzione mercè un processo verbale firmato da lui, dal testatore e dai testimonii (1).

Deve inoltre il console trasmettere al ministero degli affari esteri del suo paese copia autentica dei testamenti pubblici da lui ricevuti, dell'atto di consegna, di quello di apertura, di pubblicazione dei testamenti in forma secreta a lui consegnati, e del processo verbale dei testamenti olografi presso lui depositati (2).

È vietato ai consoli dare, prima della morte del testatore, comunicazione o lettura dei testamenti pubblici ad altri, meno del testatore medesimo (3).

Oltre i testamenti possono essere presso i consoli depositati atti e scritture, perchè ne rilascino copia autentica. Devono essi in tal caso stendere verbale del fatto deposito, trascrivendo letteralmente nel medesimo le carte depositate (4).

Il modo come devono essere redatti, tenuti e custoditi gli atti notarili ricevuti dai consoli, è regolato da norme speciali (5) corrispondenti in parte a quelle che reggono la stessa materia presso i notai, a cui i consoli nel caso in esame sono assimilati.

Le leggi italiane equiparano ad un atto pubblico la scrittura privata riconosciuta da colui contro il quale si produce, ed ha la stessa fede dell'atto pubblico fra quelli che l'hanno sottoscritta, e fra i loro eredi ed aventi causa (6). Si hanno poi per riconosciute le sottoscrizioni autenticate da un notaro. Da

(1) *Leg. cons.*, art. 50.
(2) *Idem*, art. 51.
(3) V. *Reg. cons.*, art. 202.
(4) *Idem*, art. 203.
(5) *Idem*, art. 205, 206, 207, 208, 209, 210 e 211.
(6) *Cod. civ.*, art. 1320.

ciò la proibizione al medesimo di autenticare le sottoscrizioni che non siano apposte alla sua presenza e di due testimonii, premesso lo accertamento della identità dei contraenti (1), il che forma la condizione essenziale degli atti pubblici. Ora, avendo i consoli le stesse facoltà attribuite ai notai, non possono autenticare le sottoscrizioni alle scritture private, se non sotto le condizioni dette pei notai (2).

Come i notai (3) i consoli possono da loro eseguire o per mezzo d'altra persona i protesti per mancanza di accettazione o di pagamento delle lettere di cambio o dei biglietti all'ordine, quando ciò sia conforme agli usi del paese, ma deve in ogni caso esservi la presenza di due testimonii (4).

I consoli rilasciano copia autentica di tutti gli atti da loro ricevuti, e di quelli presso loro depositati (5). Possono anche rilasciare traduzione dei medesimi dalla lingua italiana o dalla francese in quella del paese in cui risiedono e viceversa, che a tal fine siano a loro presentati (6).

(1) *Cod. civ.*, art. 1323.
(2) *Reg. cons.*, art. 214.
(3) *Codice di commercio per il regno d'Italia*, art. 259.
(4) *Leg. cons.*, art. 52.
(5) *Idem.*, art. 55.
(6) *Idem.*, art. 56.

CAPITOLO DECIMO

Della giurisdizione dei consoli e fine delle missioni consolari

—

SOMMARIO

I. Giurisdizione dei consoli negli stati europei ed americani. — II. Negli stati musulmani. — III. Nella Persia — nel Giappone — nella China — nella Tunisia — nel Reame di Siam — nell'Impero Birmano — in quello di Marocco. — IV. Modo di esercitare, secondo le leggi italiane, la giurisdizione consolare nei paesi in cui è permessa. — V. Osservazioni sulla giurisdizione consolare. — VI. Riforme proposte sulla medesima dalla diplomazia. — VII. Sospensione e termine delle missioni consolari.

I.

Dai principii generali del diritto delle genti è attribuito ai consoli il diritto di decidere nella loro residenza come arbitri le quistioni surte frai loro nazionali, che mediante un compromesso rinunziino ad ogni appello, e li autorizzino a procedere come amichevoli compositori senza formalità di giudizio, semprechè non vi ostino le leggi del luogo (1).

I consoli giudicano inappellabilmente altresì, quando sia ciò loro permesso dai trattati, le controversie che sorgono fra il capitano, gli ufficiali e gli individui che compongono gli equipaggi dei bastimenti mercantili della loro nazione, e principalmente quelle che si riferiscono ai salarii, alle somministrazioni che i capitani debbono fare ai marinai in terra, agli alimenti ed a qualsiasi altra obbligazione dipendente dalla navigazione. È attribuita questa facoltà ai consoli allo scopo di assicurare i diritti degli uomini

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 59.

di mare; i quali, se dovessero farli valere presso le autorità locali, dovrebbero andare incontro a molte difficoltà ed impiegare un tempo maggiore di quello di cui possono disporre.

Le convenzioni sopracitate esistenti fra l'Italia e varii stati civili attribuiscono la cennata giurisdizione ai consoli italiani ivi accreditati (1).

È stabilito poi in varii trattati che il console deve autorizzare le perquisizioni delle autorità locali sulle navi della sua nazione. Per le convenzioni consolari tra l'Italia e vari stati è pattuito che tali perquisizioni non possono avere luogo senza darne preventivo avviso al console dello stato a cui la nave appartiene, a ciò gli sia possibile di assistere alla visita (2).

È inoltre riconosciuto dal diritto internazionale che i consoli esercitino una giurisdizione penale sulle navi mercantili della loro nazione; la quale, sebbene sia in Europa ed in America oggi assai ristretta, pure sussiste sempre; poichè nel caso di delitto o di crimine commesso durante il viaggio di alcuna delle persone imbarcate in una nave, il capitano deve prendere le necessarie precauzioni per custodire l'imputato, stendere un processo verbale circostanziato dell'occorso, sottoscritto dai testimonii che vi fossero presenti (3); ed ove il primo luogo di approdo sia un paese estero, deve rimettere le carte processuali ed i corpi di reato al console della sua nazione, il quale praticherà gli ulteriori incumbenti che stimerà del caso, farà sbarcare il processato, e curerà inviarlo colle carte del processo e

(1) V. Convenzione colla Francia, art. 13; col Brasile, art. 8; col Perù art. 17; colla Spagna, art. 21; cogli Stati Uniti, art. 11; colla Repubblica di Nicaragua, art. 16; col Portogallo, art. 13; coll' Impero di Alemagna, art. 15; col Belgio, art. 12; colla Repubblica di Guatimala, art. 16; con quella di Venezuela, art. 22; con quella di Costa Rica, art. 22, e con quella dell'Uraguay, art. 26.

(2) *Reg. cons.*, articoli 149, 150, 151 e 152. V. convenzione colla Francia, art. 12; colla Spagna, art. 20; colla Repubblica di Nicaragua, art. 15; col Portogallo, art. 12; coll'Impero Germanico, art. 13; col Belgio, art. 10.

(3) V. *Cod. della mar. merc.*, art. 436.

coi corpi del reato (1) nella nazione da lui rappresentata. Se il reato è commesso a bordo di un legno ancorato in un porto di un paese estero, il capitano deve farne denunzia fra tre giorni al proprio console ivi residente. Se non ci fosse console, il capitano farà la denunzia a quello del primo porto in cui approda fra ventiquattr'ore del suo arrivo (2). Quest'ultimo stenderà processo verbale della denuncia o querela del capitano che dovrà confermarla con giuramento; registrerà nella cancelleria del consolato il processo verbale, e lo trasmetterà al ministero della marina, per farlo pervenire per mezzo del dicastero di giustizia al procuratore generale o al procuratore del re competente (3).

Su tutte le persone inscritte nella matricola della gente di mare, dal giorno in cui sono portate sul ruolo di una nave sino a quello in cui siano cancellate, i consoli esercitano il potere disciplinare (4), mercè cui giudicano le mancanze di disciplina (5), applicando le pene all'uopo stabilite dalle leggi della loro nazione (6).

II.

L'abolizione della giurisdizione consolare ebbe luogo pei soli stati nei quali la civiltà il permise, e principalmente in quelli dell'Europa cristiana ed in America, limitandola ai casi cennati nel paragrafo precedente; non così avvenne in quei paesi dove lo incivilimento fu ritardato, e non era possibile in essi la dimora degli stranieri, senza assicurar loro una giurisdizione eccezionale e così liberarli dal governo barbaro del luogo. Difatti come abbandonare alle leggi ed ai magistrati turchi il

(1) *Cod. della mar. merc.*, art 440.
(2) *Idem*, art. 442.
(3) *Idem*, art. 443.
(4) *Idem*, art. 450 e 451, N. 2
(5) *Idem*, art. 452.
(6) *Idem*, art. 453.

giudizio dei diritti e dei doveri dei cittadini degli stati civili, che per diletto o per speculazioni commerciali ivi si recassero, sottoponendo all'arbitrio o piuttosto al dispotismo dei pascià la loro libertà, la loro vita? In un paese in cui il principe è il padrone delle sostanze di qualunque suo suddito, e non rispetta la vita dello straniero, anche dopo averla garantita, se non per tema del danno che possa derivargli dal violare la promessa, ed esercita un arbitrio senza limite, appena temperato da un codice di leggi desunte dal Corano, scritto dodici secoli fa, interpretato da sacerdoti ignari di ogni principio di diritto e retti da pregiudizii e da superstizioni? (1). In siffatte condizioni era mestieri che fossero assicurate guarentigie speciali agli stranieri, per potersi recare e restare in quei barbari paesi. Gli abitanti poi di questi alla loro volta sentivano vivo il bisogno di utilizzare il vasto littorale, i porti, le produzioni e tutte le ricchezze che possedevano, mediante il commercio cogli stranieri, che avean l'abilità di trar profitto di tanti beneficii largiti dalla provvidenza, perlochè bisognava invogliarli a fondare degli stabilimenti negli scali di Levante, assicurando loro una giurisdizione eccezionale (2).

Ai tempi delle crociate, quando i Francesi ed i Tedeschi fallirono nelle loro imprese pel secondo recupero di Terra Santa, i Pisani promisero a Saladino di Babilonia di non aiutare i crociati, nè per terra, nè per mare per il passaggio in Terra Santa, chiedendogli in iscambio che li lasciasse liberamente commerciare; ed egli loro promise nel 1150 e 1173 che i suoi *bajuli* sarebbero rimasti estranei alle controversie che sorgere potevano fra i Pisani, senza poterli sottoporre ad alcuna processura giudiziaria, liberandoli in tal modo di ogni molestia. Queste preroga-

(1) V. Bonghi. *Nuova antologia*, t. XIII, 1870, *L'Egitto e gli europei, la giurisdizione e la riforma.*

(2) V. *Revue de droit international et de legislation comparée*, t. I, 1869, articolo di P. Pradier Fodéré, *La question des capitolations.*

tive furono poscia estese ad altri popoli stranieri, e furono dette capitolazioni. Ma queste erano pure *concessioni graziose*, nelle quali non intervenivano i sovrani dei popoli ai quali erano accordate, e perciò erano rivocabili a volontà dei concedenti. Bisognava quindi renderle obbligatorie, e ciò avvenne posteriormente, mercè trattati internazionali consentiti dai sultani con le potenze estere, coi quali si obbligarono a mantenere irrevocabilmente le capitolazioni.

Il primo stato ad entrare in questa via fu la Francia col trattato conchiuso tra Filippo III detto l'*ardito* ed il re di Tunisi. Per quanto poi concerne la Turchia le capitolazioni furono assicurate alla Francia col trattato consentito nel 1535 da Francesco I e da Solimano II, confermato poscia ed ampliato nel 1569 da Carlo IX e da Selim II; nel 1581 da Enrico III e da Amurat III, nel 1604, 1614, 1618, 1635 e 1640 da Enrico IV, Achmet I, Osman, Amurat IV, e Ibraim; nel 1673 da Luigi XIV e Maometto IV, nel 1740 da Luigi XV e Mahmoud I, nel 16 Messidoro anno X, (24 giugno 1802) da Napoleone I e Selim III; nel 25 novembre 1838 da Luigi Filippo e Mahmoud II. Mercè questi trattati fu garantita ai sudditi francesi una specie di *estraterritorialità*, in quantochè furono sottratti alla giurisdizione del luogo negli stati soggetti alla sovranità ottomana, fra i quali oltre la Turchia europea, africana ed asiatica si comprendono il Kedivato di Egitto, i Principati-Uniti di Valachia e di Moldavia ed il Principato di Servia. Questa giurisdizione eccezionale fu dapprima estesa di fatto agli altri popoli, i quali, per godere di tale prerogativa approdavano in Turchia con bandiera francese; perlochè erano tutti chiamati indistintamente Franchi, e poscia fu per loro riconosciuta in diritto, ed a loro attribuita nel nome proprio, mercè trattati speciali coi quali i sultani si obbligarono verso i principi degli stati a trattare i sudditi di quest'ultimi come quelli francesi, attribuendo ai medesimi gli stessi diritti e prerogative. Segue da ciò che la base, almeno convenzionale dei diritti degli stranieri

nel territorio turco, si trova nelle sopraindicate convenzioni tra la Francia e la Turchia.

In virtù di tali convenzioni, che sono applicabili a tutti gli stranieri, le controversie che possono sorgere tra sudditi francesi sono decise dai loro ambasciatori o dai loro consoli senza intervento del *Cadì* od altro ufficiale del Gran Signore, se non per prestare aiuto nella esecuzione delle sentenze consolari (1). Per le questioni fra sudditi di nazioni diverse, è in facoltà di essi il sottoporle alla giurisdizione ottomana o a quella dei loro consoli; per quelle surte tra sudditi francesi e turchi soggiacciono alla giurisdizione ottomana, se non che, per potere questa procedere è mestieri la presenza di un dragomanno o interprete allo scopo che gli stranieri possano intendere ed essere compresi nella esposizione delle loro ragioni. Qualora poi il valore litigioso oltrepassi i 4000 aspri, devono essere giudicate dal Divano o senato imperiale.

Malgrado l'anzidetto, in fatto la giurisdizione consolare principalmente in Egitto, si è estesa dagli usi, aventi forza di legge, alle controversie surte fra ottomani e stranieri, quando questi siano convenuti, prendendo argomento dalla nota massima *actor sequitur forum rei,* mettendo allo stesso livello i consoli stranieri ed i magistrati del medesimo stato.

In materia penale i Francesi, e perciò gli altri popoli, rispondono presso la giurisdizione del loro console o presso quella della loro nazione dei reati da loro commessi in danno dei loro connazionali; e per quelli consumati in offesa di Musulmani rispondono presso i magistrati turchi, col concorso di un *dragomanno* e alla presenza del loro console (2).

Le capitolazioni garantiscono formalmente la libertà

(1) V. le capitolazioni del 1535, art. 3; del 1569, art. 10; del 1581, art. 15; del 1604, art. 33; del 1673, art. 35; del 1740, art. 25; del 1673, art. 12; del 1710, art. 53.

(2) V. Capit. 1535, art, 3; 1604, art. 18; 1673, art. 16; 1740, art. 15 e 65.

individuale degli europei, i quali non possono essere molestati sotto pretesto di avere ingiuriato o aver bestemmiato contro Maometto. Gli ufficiali della giustizia turca non possono senza necessità penetrare colla forza nella casa di uno straniero; e quando il bisogno lo esiga, devono avvertirne il di lui console, alla presenza del quale o di persona da lui delegata devono essere fatte le perquisizioni.

Questi sono i patti fondamentali esistenti nelle capitolazioni tra Francia e la Turchia; i quali furono trasfusi in quelli conchiusi dall'Impero Ottomano cogli altri stati.

Tralasciando le capitolazioni avvenute con gli altri popoli, è mestieri notare che per quanto riguarda l'Italia esiste colla Turchia un trattato del 7 aprile 1740 conchiuso colle Due Sicilie, un altro colla Sardegna del 25 ottobre 1823, confermato coi trattati di commercio e di navigazione del 2 settembre 1839 e 31 luglio 1854, un terzo colla Toscana del 12 febbraio 1833; i quali trattati tutti furono confermati da quello conchiuso nel 10 luglio 1861 col regno d'Italia sotto l'espressa clausola che i sudditi italiani devono godere dei diritti e privilegi attribuiti alla nazione più favorita; e per quanto riguarda la competenza e la giurisdizione in materia penale e civile, fu regolata nei modi istessi stabiliti nei trattati colla Francia, riproducendo disposizioni approssimativamente analoghe.

Col protocollo poi firmato a Costantinopoli addì 11—23 marzo 1873, fra l'Italia e l'Impero Ottomano, all'oggetto di ammettere gl'Italiani in Turchia al diritto di proprietà immobiliare, conceduto agli stranieri colla legge del 7 Séfer 1284, fu confermata la inviolabilità della loro dimora, già garantita dai precedenti trattati. Questa inviolabilità porta che gli agenti della forza pubblica non possono entrare nelle case, nelle corti, nei giardini e ricinti chiusi, abitati da stranieri senza l'assistenza del loro console per i luoghi distanti meno di nove ore del consolato: per quelli più lontani, quando l'urgenza lo

esiga, per constatare un reato grave, possono penetrarvi coll' assistenza di tre membri del consiglio degli anziani del comune, i quali sono tenuti di stendere processo verbale della visita domiciliare e comunicarlo alle autorità superiori. Furono infine col medesimo protocollo definiti i magistrati ottomani presso i quali, quando ne sia il caso, devono comparire i sudditi italiani, assicurando ai medesimi il diritto di difesa e la pubblicità del dibattimento.

La giurisdizione nella Reggenza di Tripoli era regolata dal trattato fra la medesima e la Sardegna del 26 aprile 1816. Ma, essendo poscia questa Reggenza divenuta provincia dell' Impero Ottomano, si estesero alla medesima le capitolazioni esistenti con la Turchia, le quali per altro furono confermate col trattato del 12—24 febbraio 1873, conchiuso tra quest'ultima, l'Italia, la Francia e l'Inghilterra; perlochè gl' Italiani ivi residenti hanno gli stessi diritti e prerogative di cui godono nelle altre provincie turche.

III.

Il sistema ammesso nelle capitolazioni fu esteso poscia in altri stati dell'Asia e dell'Africa; poichè, essendosi fra questi e quelli europei animate e rese frequenti le relazioni civili e commerciali, surse il bisogno di assicurare con talune speciali prerogative la dimora, le sostanze e la vita degli stranieri residenti in quei lontani paesi, che non hanno ancora raggiunto il grado di civiltà che trovasi in Europa. In vista di ciò sono state conchiuse varie convenzioni internazionali fra gli stati asiatici, quelli africani e quelli europei, dirette a garantire e ad assicurare i diritti dei sudditi europei dimoranti in quelle lontane regioni.

Per l'Italia i trattati di amicizia, di commercio e di navigazione tra questa nazione, la Persia, il Giappone, la China, la Reggenza di Tunisi, il regno di Siam, l' impero Birmano e quello del Marocco at-

tribuiscono ai consoli d'Italia una giurisdizione eccezionale sugli Italiani che risiedono in quei paesi.

Relativamente alla Persia pel trattato del 24 settembre con l'Italia, conforme a quello stipulato tra la Sardegna e la stessa Persia nel 26 aprile 1857, è stabilito che le contese surte in materia civile fra sudditi italiani residenti in Persia sono conosciute e giudicate dai consoli italiani, ivi esistenti applicando le leggi italiane: quelle avvenute fra Italiani e Persiani sono conosciute e decise dai giudici persiani secondo l'equità, alla presenza del console italiano o di un impiegato consolare: quelle sollevate tra Italiani ed altri stranieri sono giudicate e terminate coll'intermediario degli scambievoli consoli. In materia criminale i reati commessi da Italiani contro italiani sono giudicati dai loro consoli, quelli consumati da Italiani in offesa di Persiani sono devoluti ai giudici locali, ma devono procedere alla presenza del console italiano o di un suo delegato (1).

Il trattato dell'Italia col Giappone firmato a Yeddo il 25 agosto 1866 stabilisce, relativamente agli Italiani che ivi dimorano, a poco presso le medesime regole di giurisdizione esistenti colla Persia; se non che è debito del console italiano conciliare le contese surte tra Italiani e Giapponesi; e se non riesce, deve giudicarle di accordo colle autorità locali (2). Laddove poi un giapponese si rifiuti a pagare quanto deve ad un italiano, o si celi fraudolentemente per non adempiere ai suoi obblighi, le autorità locali debbono far di tutto per tradurlo in giudizio, ed ottenere il pagamento: lo stesso obbligo per reciprocanza hanno in Italia le autorità locali verso gl'Italiani che non volessero pagare i loro debiti ai Giapponesi (3). In materia penale poi appartiene ai giudici del Giappone la cognizione dei reati commessi dai sudditi giapponesi, ancor quando

(1) V. *Trattato colla Persia*, art. 5.
(2) V. *Trattato col Giappone*, art. 5.
(3) V. *Idem*.

siano avvenuti in danno di un italiano, facendo applicazione delle leggi del luogo; invece appartiene ai consoli italiani o ad altro potere giudiziario italiano competente il giudizio dei reati commessi da italiani, anche quelli in offesa di sudditi giapponesi (1).

Il trattato fra l'Italia e la China firmato a Pekino il 20 ottobre 1866 riproduce relativamente agl' Italiani dimoranti in China le stesse regole di giurisdizione (2); se non che le controversie surte in China tra sudditi italiani e sudditi di terze potenze sono giudicati secondo i trattati esistenti fra l'Italia e queste potenze, senza ingerenza del governo chinese. Se però nelle contestazioni vi è interesse di cittadini chinesi, le autorità del luogo intervengono nel procedimento (3).

Per quanto riguarda la Tunisia, fu tra questa e l'Italia nell'8 settembre 1868 conchiuso un trattato col quale furono confermati ed estesi all'intera Italia i diritti, privilegii ed immunità conferiti ai rappresentanti, ai cittadini ed ai bastimenti italiani dagli usi e dai trattati anteriormente esistenti fra il regno di Tunisi e gli stati che presentemente formano il regno d'Italia, e tutti i diritti, privilegii ed immunità accordati dalla Tunisia e quelli che nello avvenire potrebbe a qualunque titolo accordare ai rappresentanti, alle navi ed al commercio di qualunque altra potenza (4).

Le questioni poi relative ad immobili surte tra un italiano ed un tunisino sono sottoposte ai tribunali locali; ma la citazione deve essere trasmessa col ministero e per ordinanza del console italiano, il quale sotto pena di nullità, deve personalmente o mediante un suo delegato intervenire nel giudizio. La parte condannata può spingere appello presso

(1) *Trattato col Giappone*, art. 6.
(2) *Trattato colla China*, art. 15, 16 e 17.
(3) V. *Idem*, art. 15.
(4) V. *Trattato col regno di Tunisi*, art. 1.

le competenti autorità, ed in ultimo presso il Bey. L'esecuzione della sentenza appartiene all'autorità locale, se il soccumbente è un tunisino, al console se è italiano. Per le controversie surte fra italiani o fra questi e sudditi di terze potenze, può chi fosse convenuto in giudizio innanzi l'autorità locale chiedere il rinvio della causa presso il proprio console (1).

Il trattato tra l'Italia ed il reame di Siam conchiuso in Londra il 3 ottobre 1868 stabilisce che le questioni fra Italiani dimoranti in Siam sono devolute ai proprii agenti diplomatici o ai proprii consoli senza ingerenza delle autorità locali; quelle tra Italiani e Siamesi sono devolute agli agenti diplomatici o ai consoli italiani ed ai funzionarii siamesi. I reati commessi dagli Italiani sono giudicati dai proprii agenti diplomatici o dai proprii consoli; quelli consumati dai Siamesi sono giudicati dalle autorità locali.

Il trattato firmato a Mandalay il 3 marzo 1871 tra l'Italia e l'Impero birmano sancisce che le questioni che sorger possono in Birmania tra Italiani sono soggette alla sovranità locale; senonchè, qualora gli attori non si credano soddisfatti del giudizio emesso dai tribunali birmani, possono spingere appello al proprio console che le giudicherà definitivamente. L'istruzione e giudizio pei reati commessi in Birmania da Italiani compete alle autorità birmane con la presenza del console italiano; il quale non potrà opporsi alla condanna dei medesimi, qualora sia convinto della colpabilità degli accusati. Per reciprocanza le stesse guarentigie furono attribuite ai sudditi birmani residenti in Italia; ma a questo trattato fu aggiunto un articolo firmato a Mandalay nel 26 dicembre 1872, col quale furono abolite le cennate prerogative per quanto riguarda i birmani residenti in Italia, i quali furono invece equiparati a tutti gli altri stranieri dimoranti in questa nazione.

(1) V. *Trattato col regno di Tunisi*, art. 22.

Tra il Marocco e l'Italia è in vigore il trattato conchiuso tra il medesimo e la Sardegna nel 25 giugno 1825, per il quale i consoli italiani hanno diritto di decidere le questioni surte in Marocco fra negozianti, capitani di bastimenti e marinai italiani senza ingèrenza dell'autorità locale. Le quistioni poi tra Italiani e Marocchini surte in Marocco sono definite per *via di giustizia e di diritto* in presenza del litigante italiano, il quale deve essere assistito dal console o da altro impiegato consolare: quelle sollevate in Italia sono decise dalle autorità competenti alla presenza del console del Marocco.

IV.

Dopo avere indicato gli stati nei quali è permesso l'esercizio di una giurisdizione consolare eccezionale per quanto riguarda gli stranieri, è d'uopo determinare il modo come tale giurisdizione sia esercitata. A tale oggetto gli stati civili hanno leggi speciali, le quali nella più parte corrispondono alla più volte citata legge consolare italiana; perlochè mi limito ad esporre sommariamente le principali disposizioni contenute nella medesima.

Giova riflettere che per la cennata legge presso i consolati dei sopradetti paesi sono stabiliti dei tribunali detti consolari, ai quali sono in buona parte attribuiti, relativamente agli Italiani ivi dimoranti ed ai protetti italiani (1), le stesse facoltà devolute ai tribunali del regno, perlochè nella legge consolare sono riprodotte molte disposizioni contenute nelle leggi di rito giudiziario d'Italia.

La giurisdizione esercitata dai consoli e dai tribunali consolari è volontaria (2) e contenziosa, civile e penale (3). Questi tribunali si compongono del console nella qualità di presidente, di due giu-

(1) *Leg. cons.*, art. 180.
(2) In quanto alla giurisdizione volontaria V. *Idem*, dall'art. 157 sino al 163.
(3) *Leg. cons. ital.*, art. 65, 66 e 67.

dici (1), del vice console, che adempie all' ufficio di cancelliere (2). Il console sceglie nel principio dell'anno quel numero di giudici supplenti richiesti dal servizio della giustizia. In questa scelta è ben naturale che egli debba preferire i suoi connazionali dimoranti nel distretto del suo consolato (3). Egli autorizza altresì le persone che possono esercitare l'ufficio di difensori nel tribunale consolare.

Le funzioni di pretore sono devolute in certo modo al console; ma la sua competenza è limitata alle controversie del valore di cinquecento lire, e le sue sentenze sono inappellabili. Le contese di un valore maggiore sono di competenza dei tribunali consolari (4). Ma questi non possono conoscere, se non in via incidentale e per quanto interessa la contesa sottoposta al loro giudizio, le quistioni riguardanti lo stato civile delle persone, perchè queste, attesa la loro importanza ed il difetto di urgenza ad essere decise (5), sono devolute ai tribunali dello stato a cui appartengono gl'interessati.

Le dimande spinte innanzi i tribunali consolari, munite dei documenti di appoggio sono inoltrate al console e notificate in copia al convenuto per mezzo del cancelliere o da persona da lui deputata, o rilasciati nell'ufficio consolare, se voluminosi. Non trovandosi il convenuto, la notificazione della domanda si fa nella sua dimora in mano dei suoi congiunti o famigliari. Se questa dimora è ignorata o dalla medesima sono assenti o mancano i congiunti o i famigliari del reo, la dimanda deve essere affissa alla porta del consolato. Pei marinai e passeggieri è considerata come loro dimora il bordo del bastimento (6).

Le parti compariscono personalmente o mercè mandatario speciale innanzi il console o il tribunale

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 68.
(2) *Idem*, art. 71.
(3) *Idem*, art. 71.
(4) *Idem*, art. 77 e 78.
(5) *Idem*, art. 79.
(6) *Idem*, art. 84 e 85.

consolare nel luogo, giorno ed ora indicati nel decreto di citazione (1). Tuttavia il console od il tribunale consolare, ove lo credano necessario, possono ordinare alle parti di comparire personalmente all'udienza che sarà fissata (2). Se poi è mestieri che sia intesa una delle parti che si trovi nella impossibilità di comparire, il console o persona da lui delegata si recherà presso la medesima, per ricevere le sue dichiarazioni, che devono essere consacrate in un processo verbale.

Il convenuto all'udienza fissata presenta le sue repliche insieme ai documenti di appoggio (3), ed il console o il tribunale consolare, se crede abbastanza istruita la causa, pronunzia la sentenza nella stessa seduta o in altra udienza (4); se no, ordina le opportune istruzioni (5).

La prolazione della sentenza in presenza delle parti o dei loro mandatarii, o, se non sono presenti, la notifica ai medesimi tien luogo di precetto esecutivo, e l'esecuzione delle sentenze è fatta coi mezzi in uso nel paese in cui furono proferite (6).

I tribunali consolari possono ordinare l'arresto personale nei casi in cui è ammesso dalla loro nazione (7).

Le sentenze contumaciali sono suscettive di opposizioni (8), e quelle definitive dei tribunali sono inappellabili qualora decidano di un valore minore delle lire 1500. Oltre questa cifra l'appello sarà per l'Italia prodotto alla Corte di Genova per le sentenze pronunziate dai tribunali consolari sedenti in Africa escluso l'Egitto, cioè dai tribunali consolari di Tripoli, di Tunisi e di Marocco; alla corte di Ancona

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 86.
(2) *Idem*, art. 87 e 88.
(3) *Idem*, art. 89 e 90.
(4) *Idem*, art. 91 e 92.
(5) *Idem*, art. 94, 95, 96, 97, 98, 99 e 100.
(6) *Idem*, art. 101.
(7) *Idem*, art. 102.
(8) *Idem*, art. 103 e 104.

per quelle profferite dagli altri tribunali consolari, cioè della Turchia europea ed asiatica, dell'Egitto, dei principati di Moldavia, Valachia e Servia, della Persia, del Giappone, della China, del reame di Siam e dello Impero Birmano (1).

La legge consolare italiana stabilisce i modi ed i termini in cui deve essere prodotto l'appello (2), attribuisce ai tribunali consolari la facoltà di munire la sentenza della clausola esecutiva non ostante opposizione ed appello, con o senza cauzione (3), permette altresì che le liti vertenti avanti la giurisdizione consolare siano risolute mercè transazioni consentite avanti uno dei giudici del consolato (4).

I reati commessi dagli Italiani nei paesi pei quali i trattati e gli usi internazionali permettono l'esercizio della giurisdizione consolare sono giudicati da magistrati italiani, applicando le leggi italiane (5), cioè le contravvenzioni commesse nel distretto del consolato in terra o a bordo di legni sotto bandiera mercantile italiana sono giudicate dai consoli (6), i delitti dai tribunali consolari, i crimini dalla corte di assise di Genova e di Ancona colle distinzioni fatte in materia civile (7).

In caso di contravvenzione o di delitto il console, quando non creda necessarii atti d'istruzione, può chiamare con citazione diretta l'incolpato (8). L'offeso può costituirsi parte civile (9). Il console adempie le funzioni d'istruttore pei reati commessi nel suo distretto in terra o a bordo delle navi mercantili dai suoi connazionali (10); perlochè deve egli procedere

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 105.
(2) *Idem*, art. 106.
(3) *Idem*, art. 107, 108 e 109.
(4) *Idem*, art. 110.
(5) *Idem*, art. 111.
(6) *Idem*, art. 112.
(7) *Idem*, art. 114.
(8) *Idem*, art. 116.
(9) *Idem*, art. 117.
(10) *Idem*, art. 115.

a tutti gli atti necessarii alla istruzione del processo; interrogare l'imputato (1), ricevere i testimonii (2), visitare i luoghi in cui fu commesso il maleficio (3), assicurarne l'ingenere con apposite perizie fatte nelle forme di rito (4). In quanto ai reati commessi a bordo delle navi mercantili il capitano del bastimento deve procedere ad un'istruzione sommaria e preparatoria sulla nave al momento che è commesso il reato, redigendone apposito processo verbale (5), e consegnare poscia il tutto, se approda in paese estero, al proprio console; il quale, se occorre, potrà completare l'istruzione.

Il console può ordinare l'arresto dell'imputato in caso di crimine ed anche di delitto, purchè sia punibile col carcere, e l'incolpato non sia iscritto come capo o come gerente di uno stabilimento commerciale (6). Può altresì mettere l'imputato in libertà provvisoria mediante idonea cauzione nei casi ed alle condizioni stabilite nel codice di procedura penale della sua nazione (7). Compita l'istruzione, il tribunale consolare può ordinarne una suppletiva (8). In caso di crimini gli atti sono trasmessi al procuratore generale della corte competente (9). Gli atti di seguito intorno al modo come la causa è portata, discussa e decisa innanzi i tribunali consolari, sono a poco presso conformi a quelli che hanno luogo nei tribunali correzionali del regno (10). E poichè manca nei tribunali consolari il procuratore del re, l'esecuzione delle sentenze è devoluta agli ufficiali consolari (11).

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 123.
(2) *Idem*, art. 120 e 124.
(3) *Idem*, art. 118.
(4) *Idem*, art. 125.
(5) *Codice della marina mercantile*, art. 439 e 440.
(6) *Leg. cons. ital.*, art. 121.
(7) *Idem*, art. 122.
(8) *Idem*, art. 127.
(9) *Idem*, art. 128.
(10) *Idem*, dall'art. 124 a 137.
(11) *Idem*, art. 73.

Le sentenze dei consoli sono inappellabili, e contro di esse non si dà nemmeno ricorso in cassazione (1). Per le sentenze proferite dai tribunali consolari la facoltà di appellare appartiene al condannato; al solo procuratore generale competente, e non al procuratore del re che non esiste; all'imputato, ed alla parte civile pei soli danni (2).

La dichiarazione di appello è fatta nella cancelleria del tribunale consolare che ha pronunziato la sentenza fra cinque giorni dalla sua prolazione in presenza delle parti o dei loro rappresentanti: qualora la sentenza sia stata pronunziata in assenza di alcuno di essi, il termine sarà di giorni dieci dalla notificazione fatta personalmente al condannato o alla sua dimora (3). I motivi di appello sono prodotti ed il giudizio è portato avanti la corte di Genova o di Ancona colle distinzioni fatte in materia civile e con regole a poco presso conformi a quelle che riguardano i giudizii di appello correzionali dentro il regno (4).

Contro i decreti e le sentenze emesse tanto in materia civile che in materia criminale, salvo qualche eccezione (5) di cui si è già fatta parola, può essere prodotto ricorso in cassazione (6).

V.

Volendo portare un esame intorno la giurisdizione contenziosa civile e penale attribuita ai consoli in paesi stranieri, non può negarsi che sia un'offesa alla autonomia degli stati, nei quali è esercitata;

(1) *Leg. cons. ital.*, art. 138.
(2) *Idem*, art. 140.
(3) *Idem*, art. 142.
(4) *Idem*, art. 139 e seg.
(5) *Idem*, art. 138.
(6) *Idem*, art. 168.

perchè, mentre è regola incontestabile di giure internazionale che ogni stato deve essere sovrano e padrone in casa propria, e tutti coloro che transitano o dimorano nel medesimo debbono sottostare alla legge ed alla giurisdizione del luogo, questo principio vien meno negli stati musulmani ed in altri di quelli africani ed asiatici. Ma lo stato eccezionale di questi popoli richiede che gli stranieri dimoranti nel loro territorio abbiano guarentigie speciali per potervi dimorare, come già dissi, parlando della Turchia, idea che può ripetersi del pari per gli altri stati in cui esiste la giurisdizione consolare.

Difatti il giureconsulto francese Giorgio Bousquet andato in Giappone, trovò in ogni provincia leggi consuetudinarie differenti le une dalle altre, alcune scritte ed altre non scritte, con linguaggi differenti, piene di contraddizioni e di lacune, una procedura barbara ed atroce, la tortura consistente in colpi di corda e di bambù, come mezzo legittimo per conoscere la verità, un rigore estremo nelle leggi penali, il furto punito di morte, distinzione di penalità secondo la qualità dei colpevoli, confusione di poteri sino al punto che il ministro di giustizia emette la sentenza e l'esegue, un caos completo in tutti i rami dell'amministrazione (1).

Segue da ciò che le guarentigie eccezionali accordate agli stranieri trovano la loro ragione di esistere nello stato di barbarie in cui sono i popoli presso i quali sono stabilite; e per conseguenza il miglior modo, perchè tali stati possano rivendicare la loro autonomia per intero sugli stranieri, si è quello di mettersi a livello della civiltà di quest'ultimi. In effetti taluni giuspubblicisti (2) credono che sia già il tempo di abolire le popolazioni negli stati cristiani sottomessi al vassallaggio della Porta, e precisamente nei paesi danubiani, in Moldavia e Va-

(1) V. *Revue de droit international*, année V, pag. 275.

(2) P. Pradier Fodéré, *La question des capitulations* nella *Revue de droit international*, t. I, année 1866, p. 118.

lachia, in cui le popolazioni sono oneste, laboriose e pacifiche, hanno compito molte riforme salutari, senza spargere sangue e con modi civili ed onesti.

In quanto alla Turchia, dice P. Pradier Fodéré: « che sultani liberali come Abdul-Aziz continuino la loro opera civilizzatrice; che l'Europa li incoraggi in questa grandiosa intrapresa e li protegga: che essa si vendichi della conquista di Costantinopoli dai Turchi ottomani, questa prima pagina della nostra storia moderna, conquistando essa stessa alla sua volta la città dei sultani colla invasione delle idee occidentali, ed allorchè il trionfo delle nuove istituzioni sarà assicurato in Turchia, il momento sarà arrivato per l'Europa di rinunziare senza diffidenza alle prerogative delle capitolazioni (1). »

L'Egitto poi, che per la sua giacitura, la sua storia e la sua indole può considerarsi come l'anello che unisce l'oriente all'occidente è stato sollecito ad introdurre molte riforme nella sua amministrazione interna, ha scosso l'Europa civile, rilevando i danni che derivano dall' applicazione della massima che l'attore deve seguire il foro del reo, interpretandola in modo che ogni straniero deve essere convenuto innanzi i tribunali del suo consolato da chiunque pretenda che egli adempisca alle sue obbligazioni.

Segue da ciò che, trovandosi in Egitto diciasette giurisdizioni consolari, bisogna adire ora un tribunale consolare ora un altro, secondo la diversa nazionalità del reo, in modo che le differenti nazionalità che ivi contrattano non possono sapere presso quale giurisdizione dovranno litigare e quali leggi saranno applicate. Se i convenuti appartengono a varii stati, bisogna inoltrare la dimanda presso i diversi consolati da cui dipendono, ed ottenere contro ognun di essi sentenze non di rado contraddittorie e che si distruggono l'una con l'altra.

Difatti i proprietarii di case in Egitto, in una sup-

(1) P. Pradier Foderé, *La question des capitulations* nella *Revue de droit international*, t. 1, année 1866, p. 136.

plica diretta al Khedive, fecero osservare che dopo avere stipulato un contratto coi loro pigionali stranieri, circostanziando tutte le obbligazioni di quest'ultimi, e le epoche del pagamento, quando viene il momento di soddisfare la rata di pigione, i locanti, per essere pagati, devono rivolgersi al loro governo, il quale li rinvia al consolato da cui dipendono i locatarii. Questo principia coll'imporre una tassa, oltre le spese di invio di giannizzero per la trasmissione di querela al reo, ed in conchiusione poi non ne risulta nulla; perlochè bisognano altra volta invocare il loro governo, il quale li rinvia al consolato, e perciò nuova tassa e altro giannizzero da pagare, e così di seguito senza venire a nessuna conclusione.

Se il tribunale consolare per fortuna giunge ad emettere sentenza che condanna il pigionale a pagare ciò che deve ed a consegnare l'immobile di sua abitazione in un giorno determinato, venuto il momento, egli non paga nulla, e rimane senza che i consoli dessero aiuto, o pure fa trovare nella casa un suo sublocatario di altra nazionalità col quale bisogna fare un'altra lite presso altro consolato, pagare nuovamente le stesse tasse, e così resta indefinitivamente nella casa senza pagare, a segno che è pei proprietarii una fortuna se egli consegna l'immobile in cambio di ciò che loro deve. Vi sono di quelli che fanno di ciò un mestiere e giungono talvolta non solo ad alloggiare gratuitamente, ma è mestieri dar loro qualche cosa per farli uscire.

Se per fortuna il pigionale ha pagato il fitto, cessata la locazione, non vuole lasciare la casa, adducendo che deve prima essere indennizzato di spese ivi fatte per suo comodo, per dipinti e tappezzerie. Ad evitare ciò i proprietarii mettono nel contratto la proibizione di far tali novità; ma non vale, perchè il locatario apre e mura porte, ed ecco altra sorgente d'indennizzi, per non lasciare la casa locata.

« Fra i varii casi, dice il Bonghi, che si potreb-

bero addurre in conferma di ciò, ne basti quello di un suddito belga che domandò ad un suddito francese il pagamento del fitto di un terreno che gli aveva dato in locazione. Il convenuto eccepì che il terreno non gli era stato consegnato nella convenuta estensione, e che il danno, cui andava soggetto per l'inadempimento del contratto da parte del locatore, oltrepassava l'ammontare del fitto da lui chiesto. Il tribunale consolare francese, nanti cui fu istituito il giudizio, perchè francese il convenuto, accolse tale eccezione, ed autorizzò quindi l'affittuario a ritenere il fitto, sino a tanto che non gli fosse consegnata la porzione di terreno che doveva avere ai termini del contratto. In seguito a questa sentenza egli si rivolse al tribunale belga per ottenere quella consegna; ma questo tribunale, non tenendo alcun conto di quanto avea giudicato il tribunale francese, decise che il conchiuso contratto non dava dritto alla porzione in litigio; e condusse le cose sino al punto di condannare l'affittuario al pagamento del fitto convenuto; la qual sentenza non potè essere eseguita, poichè questi era francese, e non aveva quindi il diritto un consolato straniero di esercitare alcuna giurisdizione a suo riguardo (1). »

Questi inconvenienti e molti altri che si potrebbero rilevare hanno fatto sentire in Egitto il bisogno di portare una riforma sulla giurisdizione consolare.

VI.

La giurisdizione eccezionale esercitata dai consoli alla base delle capitolazioni, concesse in tempi oggi in parte mutati, è stata più volte lamentata dai sultani, i quali hanno chiesto che fosse abolita o al-

(1) V. *L'Egitto e gli Europei, la giurisdizione e la riforma*, articoli inseriti nella *Nuova antologia*, t. XIII, 1870.

meno radicalmente modificata per rivendicare l'esercizio della loro sovranità negli stati in cui essi imperano. La quistione fu poi categoricamente sollevata nel congresso di Parigi del 1856 nella seduta del 25 marzo 1856 frai plenipotenziarii ivi riuniti.

Il conte di Clarendon, plenipotenziario della Gran Brettagna, appoggiato dal conte Walewscki, rappresentante della Francia, fece osservare al congresso che, avendo chiamato la Turchia a far parte del sistema politico di Europa, era mestieri che le potenze contraenti facessero opera di mettere le relazioni del loro commercio e della loro navigazione in armonia con la posizione novella dell'Impero ottomano. Il Conte di Cavour, plenipotenziario del re di Sardegna, aggiunse con molta vivacità che l'anarchia che regna nelle relazioni degli stranieri in Turchia deriva da stipulazioni nate da una situazione eccezionale. Alì Pacha, plenipotenziario ottomano, attribuì le difficoltà che impediscono le relazioni commerciali della Turchia e l'azione del governo a stipulazioni che *hanno fatto il loro tempo*, e dimostrò come le capitolazioni siano nocive agli stessi stranieri, perchè *costituiscono una moltiplicità di governi nel governo*, che limitano l'intervento e l'efficacia dell'amministrazione locale. Dopo scambiate queste spiegazioni, i congregati di Parigi furono unanimi nel riconoscere la necessità di rivedere le capitolazioni, ed a tale uopo espressero il voto che una deliberazione fosse aperta in Costantinopoli.

Nulla avvenne in seguito; anzi le capitolazioni furono confermate dai trattati posteriori, e solamente Ismail Pacha, attuale Khedive di Egitto, ha fatto con l'autorizzazione del Sultano, per quanto concerne i suoi stati, sforzi enormi per ottenere, se non l'abrogazione delle capitolazioni, almeno una modifica radicale sulla giurisdizione consolare in Egitto. Il governo francese, comprendendo tutta l'importanza della quistione sollevata dal Khedive istituì una commissione presieduta dal signor Duvergier, che poscia fu guardasigilli, per studiare la materia e proporre

una soluzione. Questa commissione presentò nel 3 dicembre 1867 il suo rapporto, col quale rilevò la necessità di riformare la amministrazione della giustizia in Egitto, e consigliò deferire a tribunali misti le contese non riservate per le capitolazioni agli agenti diplomatici e consolari.

Presa dalla Francia questa iniziativa, fu possibile al Khedive di ottenere dai gabinetti europei e da quello degli Stati-Uniti di America che una commissione internazionale si riunisse il 28 ottobre 1869 in Cairo per esaminare le proposte del governo egiziano. Questa commissione, dopo avere tenuto otto sedute, il 17 gennaio 1870 firmò il suo rapporto che fu indirizzato ai varii governi, e propose unica giurisdizione ed unica legislazione per rendere giustizia nelle quistioni civili e commericali fra indigeni e stranieri di diverse nazionalità. La giustizia, secondo questa proposta, sarebbe amministrata da parecchi tribunali e da una corte d'appello, i quali farebbero eseguire le loro sentenze senza alcuna ingerenza amministrativa locale o consolare. I tribunali sarebbero composti di tre giudici stranieri e di due indigeni, e la corte di appello di quattro giudici stranieri e tre indigeni nominati dal governo egiziano fra coloro che stimerebbe idonei a tale ufficio. Sarebbero questi giudici anamovibili e promossi sopra proposta del corpo della magistratura. Surse dubbio in seno della commissione se la dignità della presidenza di questi tribunali dovesse essere attribuita ad uno straniero o ad un indigeno. Il governo egiziano, com'è naturale, sosteneva che fosse data a quest'ultimo; ma i commissarii di Francia e di Austria non consentirono: concedevano solamente una presidenza onoraria ad un giudice indigeno. Però il commissario italiano Giaccone, a fine di conciliare le due idee opposte, esternò l'avviso che ciascun collegio giudiziario avrebbe dovuto essere composto di più camere: la prima composta di giudici indigeni pronunzierebbe sulle contestazioni tra i sudditi locali, che per scrupoli religiosi ripugnassero a portarli presso giudici

stranieri, e sarebbe presieduta da un indigeno: le altre, composte colla maggioranza europea, conoscerebbero le contese tra stranieri ed indigeni o tra stranieri di diversa nazionalità con darne la presidenza ad un giudice straniero col nome di vice presidente. Questa proposta fu accettata dal governo egiziano e dalla intera commissione.

Le udienze dei tribunali misti sarebbero pubbliche, usando oltre la lingua del paese quella italiana e quella francese.

I nuovi tribunali e corti di appello secondo i casi giudicherebbero le contravvenzioni, avrebbero la istruzione dei delitti e dei crimini, contro i quali applicherebbero le pene corrispondenti, dopo un verdetto affermativo emesso da un giurì composto in parte di indigeni e in parte di europei, se europeo il querelante e indigeno il giudicabile; tutto di europei, se europei tanto l'accusato, quanto l'accusatore, ma esclusi i connazionali dell'incolpato; finalmente scelto fra indigeni, se indigeni tanto l'imputato come la parte offesa.

I nuovi tribunali dovrebbero applicare una legislazione nuova ed uniforme da essere opportunamente compilata.

Il lavoro della commissione non restò lettera morta, perchè il governo egiziano ha messo tutto in opera per realizzare il piano proposto portandovi talune modifiche.

Il *regolamento d'organizzazione giudiziaria per i procedimenti misti* pubblicato nel 1873 istituisce diffinitivamente in materia di giurisdizione civile e commerciale tre tribunali di prima istanza, l'uno in Alessandria, l'altro in Cairo, ed il terzo in Zagazig, ed una corte di appello in Alessandria. Ogni tribunale sarà composto di sette giudici, quattro stranieri e tre indigeni: la corte di appello di undici giudici, sei stranieri e cinque indigeni. Il numero dei giudici può essere aumentato, se la Corte ne rileva la necessità, ma non può essere alterata la proporzione fissata tra i giudici stranieri ed indigeni, per esclu-

dere la possibilità che una causa sia decisa da soli indigeni. Nei giudizii commerciali saranno ai tribunali di prima istanza aggiunti due giudici negozianti, uno straniero e l'altro indigeno, scelti per via di elezione.

La nomina dei giudici appartiene al governo egiziano; ma, per essere rassicurato egli stesso sulle guarentigie che presenteranno le persone che dovranno essere da lui nominate, s'indirizzerà ufficiosamente ai ministri di giustizia stranieri, e non impegnerà che persone munite dall'acquiescenza e dall'autorizzazione del loro governo (1). I magistrati sono anamovibili, ma questa anamovibilità è loro accordata a titolo provvisorio per cinque anni. Scorso tal periodo, è loro accordata diffinitivamente. Il loro avanzamento o passaggio di grado di un tribunale ad un altro ha luogo col loro consenso e sopra il voto della corte di appello che richiederà l'avviso dei tribunali interessati. Vi sarà un procuratore generale, il quale avrà sotto la sua direzione, presso la corte di appello e i tribunali, dei sostituti in numero sufficiente per il servizio delle udienze e la polizia giudiziaria.

Questi tribunali conosceranno tutte le contestazioni in materia civile e commerciale tra indigeni e stranieri, e tra stranieri di diversa nazionalità, come altresì tutte le azioni immobiliari fra tutte le persone anche appartenenti alla medesima nazionalità. Lo stesso governo egiziano, le amministrazioni, i Daïri di S. A. il Khedive e i membri della sua famiglia sottostaranno a questi tribunali nelle cause con sudditi stranieri; tuttavia a causa di scrupoli religiosi sfuggiranno alla giurisdizione dei tribunali misti, le domande di stranieri contro uno stabilimento pio per rivendica d'immobili. Le udienze saranno pubbliche, la difesa libera, le lingue ufficiali saranno quella del paese, l'italiana e la francese.

(1) Art. 5.

I tribunali delegheranno inoltre un giudice del loro seno per adempire le funzioni di pretore, il quale giudicherà le contravvenzioni; i delitti saranno giudicati da tribunali correzionali composti di due giudici stranieri ed uno indigeno, i crimini da una corte di assise composta di tre consiglieri, due stranieri ed uno indigeno, e da un giurì composto esclusivamente di stranieri. «Nondimeno, dice De Vigne, le potenze si hanno formalmente riserbato l'esercizio della giurisdizione consolare in materia criminale e correzionale ordinaria, tale qual'è conservata in Egitto dalle capitolazioni (1).»

I nuovi tribunali non avrebbero alcun effetto senza una nuova legislazione uniforme che dovrebbe essere applicata dai medesimi; perlochè il governo egiziano si è occupato della redazione di nuovi codici che sono stati sottoposti allo esame dagli stati che presero parte mercè i loro rappresentanti alla sopra indicata commissione internazionale.

Il regolamento di organizzazione giudiziaria pei procedimenti misti stabilisce infine che «durante il periodo di cinque anni non dovrà aver luogo alcun cangiamento nel sistema adottato. Dopo scorso questo periodo, se l'esperienza non ne ha confermato l'utilità pratica, sarà lecito alle potenze, sia di ritornare all'antico ordine di cose, sia di trovare insieme al governo egiziano altre combinazioni (2).»

Il ministro degli affari esteri del Regno d'Italia, Visconti Venosta, non è guari, rispondendo ad una interpellanza dell'onorevole Paternostro, dichiarava nella Camera dei deputati che l'Inghilterra, la Germania e la Russia fecero adesione al regolamento proposto dal Khedive, l'Italia formulò alcune riserbe, che poterono essere facilmente appianate. Altre di più difficile componimento furono messe innanzi dal governo austro-ungarico e da quello francese; e la

(1) *Organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte*, nella *Revue de droit international*, Ann. 6me, 1874, pag. 298.

(2) *Idem.*

nuova giurisdizione in Egitto non è tuttora un fatto compiuto (1).

VII.

Per completare la materia dei consolati resta a parlare della sospensione e termine delle funzioni consolari.

Il congedo accordato ad un ufficiale consolare sospende le sue funzioni, e passano a colui che è chiamato a supplirlo, dandone conoscenza in iscritto alle autorità locali ed agli agenti consolari che dipendono dai suoi ordini.

La missione poi consolare non è sospesa di diritto, come quella diplomatica, per causa di dissidio o di guerra imminente tra lo stato rappresentato dal console e quello in cui risiede; perchè, essendo essa diretta principalmente a garantire i diritti dei privati e non gl'interessi diplomatici delle nazioni, non va soggetta a tutte le vicissitudini a cui va incontro quella degli inviati.

Perchè un ufficiale consolare si ritiri dal suo ufficio è mestieri un ordine espresso dal suo governo che lo richiami, o che quello territoriale ritiri l'*exequatur* inpartitogli.

Non avendo avuto il console, quando entrò in funzioni, lettera di credito per il sovrano del luogo, non è mestieri che presenti al medesimo in caso di partenza lettera di richiamo, ma basta che ne dia avviso ufficiale alle autorità del luogo. Però l'agente diplomatico dello stato a cui appartiene il console rimosso, col chiedere l'*exequatur* in favore di colui che succede nell'ufficio consolare, fa conoscere al governo territoriale il cangiamento avvenuto nel personale del consolato.

(1) V. *Atti parlamentari, discussioni*, Sessione del 1874, p. 255 e 256, tornata del 14 dicembre 1874.

Il console prima di partire distende un verbale dello stato degli archivii, della biblioteca, dei mobili del consolato, e deve consegnare il tutto al suo successore, senza ritenere alcun documento pertinente al consolato.

In caso di morte del console, succede provvisoriamente nell'ufficio consolare l'ufficiale immediato dandone notizia alla sua legazione ed alle autorità locali, come altresì procede all'apposizione dei sigilli e all'inventario della successione del console decesso.

SEZIONE QUARTA

DELLE OBBLIGAZIONI

CAPITOLO PRIMO

Definizione e storia dei trattati

SOMMARIO

I. Delle obbligazioni. — II. Definizione dei trattati. — III. Differenza coi contratti. — IV. Differenza colle sponsioni. — V. Storia dei trattati.

I.

Le nazioni considerate come persone giuridiche non solo hanno diritti, ma altresì obbligazioni; anzi il diritto suppone l'obbligazione, donde la massima romana *jus et obligatio sunt correlata.* « Le obbligazioni sono un vincolo di diritto che costringe verso qualcuno a dare, a fare o non fare qualche cosa. »

Sorgente comune di tutti i diritti e di tutte le obbligazioni è l'umana comunanza e l'identità di scopo a cui sono diretti gli esseri umani, i quali non possono raggiungerlo, senza provvedersi dei mezzi che al medesimo li conducano. Questi mezzi, che sono i diritti, devono essere loro apprestati, perchè senza di essi è impossibile la consecuzione della loro finalità. Questi mezzi, taluni sono offerti spontaneamente dall'umana natura, altri devono essere apprestati dalle altre personalità giuridiche; sorge di conseguenza che queste hanno il dovere di non impedire l'uso dei medesimi, se possono essere ot-

tenuti senza il loro concorso, il che dicesi obbligazione negativa, cioè obbligazione a non fare; e se questi mezzi devono essere apprestati dalla loro attività, sono obbligazioni positive, cioè a dare o a fare qualche cosa. E poichè i diritti sono primitivi ed acquisiti, le obbligazioni soggiacciono alla stessa distinzione, cioè alcune sono la conseguenza necessaria della umana natura o a dir meglio un corollario diretto della personalità nazionale, altre l'effetto diretto di un fatto fisico o morale estrinsecato dai popoli nei loro rapporti internazionali; il che non toglie che si fondano sempre sulla natura umana da cui mediatamente derivano. Essendo le prime una conseguenza necessaria e diretta della umana natura e della legge assoluta, non hanno bisogno per esistere di alcun fatto particolare, nascono contemporaneamente al diritto primitivo del quale sono correlativi, durano e si estinguono col medesimo. Le altre, invece, non hanno un'esistenza assoluta, ma sono determinate da un fatto speciale che dà loro esistenza concreta. Questo fatto può essere l'effetto dell' attività di una sola persona giuridica, senza l'accordo preventivo dell' altra sulla quale porta le sue conseguenze, e fa assumere all'autore del medesimo in favore di colui verso cui produce i suoi effetti il dovere di portarlo a termine, il che in diritto privato dicesi quasi contratto. Questo fatto può essere illecito e dannoso per un altro stato, e fa assumere a chi lo consumò l' obbligo di indennizzare l' offeso, per quel noto principio che qualunque fatto dell'uomo che reca male agli altri obbliga colui per colpa del quale avvenne a risarcire il danno. Questo fatto infine può risultare dallo accordo preventivo delle parti, cioè da una mutua dichiarazione di volontà, ed allora si ha una convenzione, la quale nei rapporti internazionali è indicata col nome di *trattato* e le obbligazioni che ne derivano sono dette convenzionali.

II.

I trattati possono definirsi l'accordo di due o più stati per costituire, regolare, o sciogliere tra loro un vincolo giuridico.

Il fondamento razionale dei trattati è riposto nel principio di nazionalità, che, essendo una società umana, e perciò stesso incompleta e finita, ha bisogno dell'aiuto e concorso delle altre nazionalità; ed essendo questo bisogno comune e vicendevole fra tutti i popoli, tutti sentono la necessità di riunire e convergere le loro forze verso il bene comune; nel quale quello particolare di ognun d'essi sta rinchiuso. I trattati quindi hanno per iscopo di armonizzare, combinare e dirigere le forze di tutti i popoli al ben essere cosmopolita, sia rimuovendo gli ostacoli che ne impediscono la consecuzione, sia apprestando i mezzi a tale uopo opportuni; perlochè ogni stato coi trattati ottiene ciò che manca alla realizzazione del suo fine, sia gratuitamente, sia mediante un corrispettivo per sè di poco giovamento e per l'altro stato di maggior profitto.

Da ciò segue che i trattati non restringono lo ambito della libertà individuale degli stati, ma la elargano, in quanto che rendono possibile tutto ciò che senza il concorso degli altri sarebbe stato impossibile effettuare; di guisachè la libertà individuale delle nazioni si mette in armonia con l'ordine universale cosmopolita, e tutti i popoli si muovono in soccorso d'ogni singolo stato, ed ogni stato in aiuto di tutti.

Se i trattati tendono a combinare le forze attive della umanità, dirizzandole al benessere universale, sorge che non sono il prodotto dell'arbitrio dei popoli, ma la conseguenza ed il risultato dei loro bisogni, a consona dei quali devono sempre essere consentiti; e i diritti e le obbligazioni in essi contenuti non sono un prodotto della volontà umana, donde l'erronea denominazione di diritti ed obbliga-

zioni convenzionali e volontarii, perchè il diritto che forma l'obbietto della convenzione esiste anteriormente alla medesima, ed il trattato è la forma esterna, mercè la quale si manifesta, si determina e si attua.

I diritti, fu altrove chiarito, esistono obbiettivamente, si fondano sulla umana natura, e sono i mezzi necessarii a raggiungere lo scopo umano; quindi non è l'uomo che li crea; ma li scuopre soltanto mercè la sua mente intuitrice, contemplatrice e ragionatrice, e li attua con la sua volontà e la sua potenza d'agire. Il diritto a stringere alleanza, per esempio, esiste prima ed indipendentemente di qualunque trattato; e questo diritto astratto ha virtualmente la possibilità di essere concretato, perchè a nulla equivarrebbe, ove dal campo di una pura astrazione non potesse uscire. I modi coi quali può essere attuato dipendono dalle condizioni speciali del tempo, del luogo e delle persone fra le quali deve concretarsi; e verificate tali condizioni, il modo di attuarsi, razionalmente parlando, è necessario e non volontario; cioè si rivela alla ragione umana, allorchè contempla la sua personalità giuridica e le condizioni di fatto con le quali trovasi in relazione. Di conseguenza il trattato che concreta il diritto astratto non crea un diritto nuovo, ma specializza, applica quello astratto, e lo attua riconoscendone uno concreto che è la conseguenza necessaria di quello astratto combinato con le condizioni particolari del luogo, del tempo e delle persone fra le quali si manifesta. E poichè tanto siffatte condizioni, quanto il diritto astratto non dipendono dall'umano arbitrio, l'applicazione, la *concretazione* di questo diritto è del pari razionalmente necessaria. Ciò è così vero che tanto frai privati, quanto fra le nazioni non possono convenirsi diritti ed obbligazioni contrarie alla legge ed ai diritti universali. Da ciò la conseguenza che ogni popolo deve studiare le sue condizioni di fatto e di diritto, ed applicando alle medesime le leggi del giusto, definire quali rapporti giuridici si verifichino con altri

popoli, e riconosciutili, deve dichiararli col consenso degli altri contraenti in un trattato, in cui li determina, col formulare i suoi diritti e le sue obbligazioni. Non nego che in questa elaborazione mentale può scambiare il giusto con l'ingiusto, come altresì, malgrado abbia un'esatta conoscenza del vero, può per egoistico calcolo violarlo; ma ciò non può cangiare l'indole dei diritti delle nazioni, e quella dei trattati che li dichiarano, molto più che l'errore può col tempo essere scoperto, e la lesione apportata agli altrui diritti riconosciuta, e talvolta anche riparata.

Può dirsi che i trattati siano volontarii solo nel senso che, sebbene l'umana ragione riveli quali siano le conseguenze concrete che derivano dall' applicazione dei diritti astratti alle condizioni di fatto in cui trovansi i popoli, pure, senza il concorso della volontà che si determini ad attuare queste conseguenze, la isolata cognizione delle medesime non conduce ad alcun effetto. Nondimeno, dovendo l'umano volere uniformarsi a ciò che è suggerito dalla ragione, il *duorum vel plurium in idem consensus* deve concorrere nell'accettazione dei trattati come mezzo efficace ad attuare quanto la ragione suggerisce. Comprendo poi che l'umana volontà può derogare ai principii di ragione, e stabilire un trattato contrario ai medesimi, perchè chiunque può rinunziare al proprio bene, e per conseguenza può agire contrariamente al suo scopo; ma, operando siffattamente, commetterà un atto immorale o sconveniente. E poichè il diritto non ammette mezzi coattivi, meno del caso di violazione della legge giuridica, la quale non estende il suo impero sin dove si spazia lo sguardo della legge morale e di quella economica, il trattato sussiste sempre.

Non pertanto questa facoltà di derogare ai principii di ragione ed al nazionale benessere non può essere ammessa in senso assoluto; perchè, ove trattisi di offesa ad un diritto primitivo, poichè questo è inalienabile, non può neanco essere trasferito

per trattato. Come altresì non può stipularsi una convenzione internazionale che offenda direttamente le leggi fondamentali dello stato, delle quali a nessuno è permessa la derogazione.

Dai principii sin qua cennati segue 1.° che i trattati possono conchiudersi fra gli stati e non fra altre persone; 2.° Che essi stabiliscono l'accordo fra i contraenti, quindi si richiede il loro consenso; 3.° Che hanno per iscopo un legame giuridico, sia che lo stabiliscano, sia che, essendo costituito, lo completino, dichiarando le norme con le quali deve essere regolato; sia infine che, esistendo già questo vincolo, ed essendo raggiunto lo scopo per il quale fu costituito, lo disciolgano, liberando i contraenti dalle obbligazioni che dal medesimo scaturivano.

E poichè nei trattati sono definiti i diritti secondarii degli stati, lo studio dei medesimi torna di grande giovamento; molto più che, come disse Mably, sono essi gli archivii delle nazioni, ove si depositano i titoli di tutti i popoli, le obbligazioni scambievoli che li uniscono, le leggi che essi medesimi si sono imposte, i diritti che essi hanno acquistato o perduto. Sconoscendo poi gli accordi internazionali del paese proprio con quelli stranieri, si corre pericolo di non godere di quei vantaggi che sono stabiliti in favore dei nazionali che si trovassero in territorio estero, e di dover soddisfare intanto quelli attribuiti agli stranieri dimoranti in quello nazionale, perchè, ben informati quest'ultimi dei loro diritti, non tralasciano di pretenderne l'attuazione.

III.

A fine di rendere completa la nozione dei trattati è mestieri segnalare le differenze che li distinguono dai contratti, coi quali spesso sono confusi dai pubblicisti.

Quantunque non possa mettersi in dubbio la grande analogia che esiste fra i contratti ed i trattati, tanto che in generale può dirsi che le regole sostanziali,

che riguardano i primi, concernono del pari gli altri, pure i trattati differiscono dai contratti: 1.° *per le persone che li conchiudono,* inquantochè i primi possono essere stabiliti fra gli stati solamente ed a titolo politico, ed i secondi avvengono fra privati, ed anche fra persone collettive, ma a titolo privato; 2.° *per le persone alle quali si riferiscono,* perchè i contratti obbligano solamente la persona dei contraenti ed i loro beni, ed i trattati, benchè sottoscritti dai soli rappresentanti degli stati, pure obbligano l'intera nazione, e per conseguenza tutti i cittadini che la compongono, e non solamente obbligano le generazioni presenti, ma altresì quelle future; 3.° *per l'obbietto,* a motivo che gli uni riguardano interessi meramente privati, e gli altri concernono affari pubblici e nazionali; come altresì, inquantochè gli uni dispongono di affari particolari, e gli altri possono anche non decidere sopra alcuna vertenza internazionale, e contenere frattanto vere disposizioni legislative, applicabili alle relazioni internazionali degli stati: ed in questo caso non sono per nulla assimilabili ai trattati, ma rassomigliano invece alle leggi che imperano sopra i cittadini, con la sola differenza che queste riguardano i singoli, ed i trattati le nazioni, nel resto poi sono vere leggi internazionali. Questa specie di trattati è frequente nelle relazioni internazionali, sebbene essi ordinariamente sogliono decidere sopra questioni particolari, oltre lo stabilire leggi internazionali; 4.° *per l'efficacia,* inquantochè i contratti sono subordinati a tutte le leggi interne dello stato di cui non sempre possono impedire l'applicazione ai contraenti, ed i trattati possono cangiare la legge internazionale positiva che li governa, perchè i privati che contraggono sono solamente sudditi delle leggi che imperano nel loro paese, e gli stati sono anche legislatori nei loro rapporti internazionali, e per conseguenza possono cangiare quelle leggi internazionali che fra loro imperano; 5.° *per la forma,* in quantochè gli uni sono conchiusi mercè il consenso

dei contraenti e le formalità stabilite dal diritto civile, e gli altri sono stipulati dai rappresentanti le nazioni nei modi, forme e condizioni stabilite dal diritto internazionale che saranno in seguito esposte; 6.° *nei giudici* che li esaminano, li interpretano e li giudicano in caso di questione sulla intelligenza dei medesimi, perchè i contratti sono valutati, interpretati e giudicati dai magistrati competenti all'uopo costituiti, e con le forme dalla legge stabilite, ed i trattati sono interpretati e giudicati dalle nazioni medesime, mercè i loro legittimi rappresentanti, senza adire alcun magistrato superiore, che per altro su loro non esiste; 7.° *nella garantia,* in quantochè l'esecuzione dei contratti è garantita dalla legge e dal potere sovrano nazionale, e quella dei trattati dalla fedeltà che ogni popolo deve mantenere per l'adempimento degli obblighi assunti: *pacta sunt servanda,* e dalla forza individuale che ogni nazione può impiegare per ottenere il rispetto dei suoi diritti; 8.° in quanto ai *mezzi di esecuzione,* perchè i privati possono invocare la forza dello stato per la esecuzione dei contratti, e gli stati, essendo indipendenti da ogni sovrano potere, possono diplomaticamente domandare il rispetto dei trattati esistenti, e se ciò non pertanto si persiste nel violarli, non resta altro mezzo che la guerra.

IV.

I trattati differiscono altresì dalle semplici promesse, *sponsioni,* dal latino *sponsiones,* accettate da colui o da coloro che, sebbene privi in tutto o in parte della facoltà di conchiudere trattati, pure abbiano fissati degli accordi con altre nazioni, i quali restano semplici progetti, sin quando non sono ratificati da colui o da coloro sui quali la capacità e la facoltà di conchiudere trattati risiede.

Ciò è una conseguenza del principio che nessuno può validamente obbligare un terzo che non abbia consentito alle obbligazioni accettate in suo nome;

perlochè chi contrae per lui non produce alcun effetto giuridico verso il medesimo, prima che egli ratifichi e confermi tale operato. Segue da ciò altresì che la nazione, in nome della quale si è conchiuso da chi non ne aveva il diritto un trattato, non può neanche essere tenuta ad indennizzare l'altro stato contraente degli effetti dannosi a lui derivanti dalla nullità del trattato; perchè, non avendo essa alcuna responsabilità di un atto conchiuso senza il suo legittimo consenso, non può avere obbligo di risarcire danni che ad altri derivano da un fatto estraneo alla sua volontà. Quest' obbligo tutt' al più può cadere su colui che senza averne la facoltà abbia spinto l'altro stato contraente a consentire il trattato; ma ciò, semprechè egli abbia usato degli artificii, per farsi attribuire una facoltà di cui in fatto era privo.

È ben naturale poi che la nazione che non voglia ratificare un trattato conchiuso in suo nome da chi non ne aveva la capacità non debba trarre alcun beneficio dal medesimo, e per conseguenza deve respingere o restituire tutto ciò che alla medesima sia stato attribuito in esecuzione di un trattato da lei non consentito. Come altresì, appena ha essa conoscenza di un tal trattato, è nell'obbligo almeno morale, di dichiarare il suo dissenso, allo scopo di non perpetuare ed avvalorare col suo silenzio un errore che probabilmente riesce funesto all' altro stato contraente

V.

Essendo che i trattati si fondano sull'umana natura devono incontrarsi in tutte le epoche della storia, a cominciare dalle più remote.

Il primo vincolo che unì gli stati fu l'ospitalità, la quale cercò mitigare l'antica barbarie di riguardare gli stranieri come nemici. In seguito il diritto di asilo, l'accesso nei tempii, l' entrata nei giuochi pubblici, il rispetto dei legati e degli araldi, le con-

federazioni fra gli stati dierono origine a talune contrattazioni frai popoli che resero possibili gli accordi internazionali. In Grecia sin dal XIV secolo avanti l'era volgare fu fondato un consiglio di anfizioni che rappresentava i popoli greci confederati col diritto di esaminare le quistioni internazionali, di prevenire le guerre e di mantenere il rispetto della religione dei popoli ellenici confederati. I componenti il corpo degli anfizioni giuravano di non distruggere alcuna delle città collegate, di non distornare il letto dei fiumi, di non impedire l'uso delle acque correnti e di fare rispettare la religione.

I trattati in quest'epoca remota sono piuttosto di alleanza difensiva; perchè i popoli vivevano nello stato di isolamento, e le loro relazioni erano di guerra anzichè di pace. In seguito si presero degli accordi internazionali diretti a proteggere il commercio, massime contro la pirateria che scorrazzava i mari e sopra altre interessanti relazioni dei popoli. Egger nella sua memoria sui trattati pubblici dell'antichità, riesce a darne un' esatta classificazione in *patti federali*, che univano popoli della medesima razza e degli stessi costumi; *patti coloniali*, che determinavano i rapporti tra la colonia e la metropoli; *alleanze pacifiche*, dirette alla protezione del commercio; *alleanze militari*, conchiuse in vista della guerra e della pace: *trattati di neutralità e sentenze arbitramentali.*

Le formalità che accompagnavano i trattati consistevano nella esposizione e discussione dei fatti in vista della pace, nella sospensione della guerra che dovea precedere il trattato, e nella pace che avea luogo dopo la conchiusione diffinitiva del medesimo.

L'esecuzione del trattato era garentito da un giuramento e con iscrizione del medesimo in tavole di bronzo o di marmo, disposte dapprima nei tempii e poscia nei pubblici edifizii, col depositare, oltre le copie del trattato che restavano in mano dei contraenti, una terza copia presso un popolo neutrale. I Romani invece del consiglio degli anfizioni avevano

il collegio dei *feciali*, che erano sacerdoti incaricati indispensabilmente ad intervenire nella conchiusione dei trattati e nella dichiarazione della guerra, determinandone le condizioni e le formalità. Due feciali assistevano le parti contraenti, uno dei quali teneva l'erba sacra che si coltivava in Campidoglio, per usarla nelle cerimonie religiose, e l'altro proclamava l'esecuzione fedele del trattato, lanciando un sasso con tutta veemenza, simboleggiando con ciò la folgore di Giove che avrebbe colpito lo spergiuro. I trattati erano infine firmati dai due feciali e conservati nel tempio di Giove.

I Romani riconoscevano tre specie di trattati: 1.° quelli di amicizia e di ospitalità, mercè i quali essi lasciavano agli altri contraenti quasi l'intera indipendenza, ma avevano il diritto di intervenire come protettori nei loro affari; 2.° i trattati di alleanza che avevano luogo in seguito ad una guerra, stabilivano un vincolo difensore frai contraenti, i quali, sebbene in principio doveano godere dei medesimi vantaggi, pure i Romani non di rado li obbligavano a pagare loro un tributo annuale o a cedere una parte del loro territorio; 3.° le convenzioni fatte coi vinti, che erano piuttosto le leggi che i Romani imponevano ai medesimi.

La caduta dell'Impero romano e le invasioni dei barbari arrestarono i progressi del diritto internazionale; ma cessati gli effetti di questa crisi mondiale, sentirono gli stati il bisogno di assicurare con serie garantie i loro diritti che nelle scambievoli relazioni si manifestavano. E poichè la monarchia assoluta invase il mondo civile, i principi cercarono garantire i loro territorii e le variazioni apportate ai medesimi con speciali trattati, stabilendo usi e consuetudini fisse.

Il trattato più antico che la storia ci ricordi è quello di Andlau conchiuso nel 587 tra Gontrano, re di Borgogna, e suo nipote Childelberto II, re di Austrasia, col quale quest'ultimo riunì ai suoi stati il regno di Orléans e una parte di quello di Parigi.

Nell'843 ebbe luogo il trattato di Verdun, che divise in tre parti l'impero di Carlomagno; poscia il trattato di Arras del 1435 che spogliò gl'Inglesi di tutte le possessioni che avevano in Francia all'eccezione di Calais; il trattato di Thorn del 1466, col quale il gran maestro dell'ordine teutonico si dichiarò vassallo del re di Polonia, lasciandogli la parte occidentale della Prussia; quello di Bâle del 1499, che proclamò l'indipendenza della Svizzera; quello di Cambrai del 1529, col quale Francesco I re di Francia rinunziò alle sue pretese sul Milanese; quello di Norimberga del 1530, confermato in Augustemburgo nel 1555, che determinò i rapporti trai Cattolici e i Luterani di Germania; quello di Chateau-Cambresis del 1559, che tolse alla Francia parte della Lorena, la Corsica, il Monferrato e buona parte della Savoia e del Piemonte; quello di Varvins del 1598, col quale la Spagna cesse alla Francia i suoi possedimenti in Piccardia; quello di Stettin del 1570, col quale la Danimarca rinunziò alla Svezia, e questa alla Norvegia; quello di Anvers del 1609, col quale la Spagna ammise in fatto la indipendenza delle Provincie-Unite; ed infine il trattato di Vestfalia del 1648, che ricostituì l'Europa civile, e dopo il quale le relazioni frai popoli si sono maggiormente attivate, i trattati internazionali si sono resi frequentissimi, e le leggi sui medesimi hanno acquistato certezza e determinazione precisa come sarà meglio dimostrato in appresso.

CAPITOLO SECONDO

Condizioni essenziali alla validità dei trattati

SOMMARIO

I. Condizioni essenziali alla validità dei trattati. — II. Capacità — Il potere di conchiudere trattati appartiene alla nazione. — III. Come lo esercita. — IV. Trattative. — V. Se sia necessaria la ratifica nei trattati conchiusi da plenipotenziarii. — VI. *Cartels*, convenzioni militari. — VII. Consenso libero. — VIII. Se la violenza sia sempre causa di nullità dei trattati. — IX. Possibilità fisica e morale dei trattati. — X. Forma dei trattati.

I.

I trattati per essere validi è mestieri che abbiano i seguenti requisiti:

1.° Capacità dei contraenti;

2.° Consenso reciproco e libero dei medesimi;

3.° Possibilità fisica e morale delle obbligazioni derivanti dai trattati, sia in quanto alla causa, sia in quanto all'obbietto.

II.

Il potere di conchiudere trattati appartiene alla nazione esclusivamente; perchè, risedendo in lei la sovranità, come altrove fu dimostrato (1), ed essendo la facoltà di consentire trattati un attributo ed un corollario del potere sovrano, non può ad altri appartenere, se non alla nazione medesima; di conseguenza caddero in errore coloro che al principe o ad un'assemblea lo attribuirono.

(1) Sezione I, cap. IV, § VII.

Avendo chiarito più volte come la sovranità sia un diritto primitivo, inalienabile di tutti i popoli, tutti gli stati hanno il diritto di conchiudere trattati. Ciò sotto il punto di vista razionale, al quale tosto o tardi sempre il diritto positivo deve adeguarsi. Non pertanto, siccome in fatto esistono stati privi in parte della loro sovranità, detti stati semi-sovrani (1), legittimamente consegue che se fra i poteri sovrani tolti ad un popolo si trova quello di conchiudere trattati, egli non può esercitare questo diritto. In questo senso può dirsi che solo gli stati sovrani possono conchiudere trattati, giammai quelli semi-sovrani. Diguisachè, per sapere se uno stato sia, secondo il diritto internazionale positivo, capace a potere validamente consentire un trattato, è mestieri esaminare la sua costituzione interna, i rapporti di indipendenza o di soggezione nei quali potrebbe trovarsi con altre nazioni; e se questi sono di natura da interdirgli la facoltà di conchiudere trattati, è ben naturale che egli non possa consentirli.

Gli stati possono legittimamente essere congiunti in unione federale, e dal patto fondamentale può risultare che la facoltà di conchiudere trattati sia attribuita al potere federale, come nella confederazione elvetica ed in quella americana. Segue da ciò che ogni singolo stato isolatamente considerato è incapace a consentirli. Nè per questo è a credersi che ogni stato confederato sia semi-sovrano, e sia privo della facoltà sovrana di stipular convenzioni internazionali; perchè egli non perde alcuna parte della sovranità con l'unione federale, ma la esercita congiuntamente agli altri stati della federazione mercè il potere federale che rappresenta l'intera confederazione, anche in quella parte di sovranità diretta alla conchiusione dei trattati. Chi esercita un diritto in comune con altri, si associa, ma non abdica alla sua personalità, ed è ben differente del caso di uno stato che perde un suo diritto trasfe-

(1) Sezione I, cap. III, n. 1 e seg.

rendolo in un altro, il quale, facendola da padrone assoluto, non solo esercita i diritti sovrani proprii, ma altresì quelli pertinenti al popolo a lui soggetto.

E poichè talvolta il vincolo federale lascia agli stati uniti il diritto di conchiudere trattati, come nell'abolita confederazione germanica, è mestieri, pria di accettare una convenzione internazionale con stati confederati, esaminare la loro costituzione federale, per sapere se hanno potere di accettare obbligazioni internazionali, ed in quale misura.

III.

Quantunque il diritto di conchiudere trattati appartenga alla nazione, pure essa non può esercitarlo direttamente mercè tutti i cittadini, ma per mezzo di coloro che sono chiamati all'esercizio della sovranità dello stato. Da ciò logicamente consegue che nelle monarchie assolute il diritto di stipulare trattati è esercitato dal principe, nelle aristocrazie dagli ottimati, nelle democrazie dai rappresentanti del popolo, e nei governi misti dai grandi poteri dello stato che concorrono all'esercizio della sovranità. Tuttavia in fatto si trova ordinariamente che il potere di stipulare trattati nei governi aristocratici e nei governi democratici è spesso esercitato dal capo dal potere esecutivo unitamente ad un'assemblea, come per esempio negli Stati Uniti di America e nelle repubbliche dell'America del Sud, che i trattati di pace o di guerra sono conchiusi col consenso del Senato, espresso con due terzi di voti; mentre ad esser logici tutti coloro che prendono parte all'esercizio della sovranità dovrebbero partecipare alla confezione dei trattati.

Nei governi misti, nei quali la sovranità è ordinariamente esercitata dalla monarchia, dall'aristocrazia e dalla democrazia, cioè dal re e dalle due camere, come in Italia, il diritto a stipulare trattati è riservato al solo monarca; e mentre il principe non può da sè solo imporre la norma legislativa più insigni-

ficante, ha poi il diritto sconfinato di conchiudere trattati, cioè di deliberare sopra una legge interessantissima, che non solo riguarda la propria nazione, ma altresì una straniera, una legge che poscia non può essere distrutta nemmeno dall'intero parlamento, perchè il potere sovrano di un popolo non può abolire un trattato conchiuso con un'altra nazione, senza il concorso di tutti gli stati contraenti. Segue da ciò che, quando trattasi di regolare qualunque affare dell'amministrazione interna, fosse pure una leggera modifica ai varii ordinamenti amministrativi, il re solo non può nulla fare, bisogna che vi concorrano tutti i tre rami del parlamento, i quali, se vogliono disfare il lor fatto, dipende da loro, e quando poi trattasi di decidere sopra una questione che interessa due o più stati, o di una legge che deve imperare sopra i medesimi, e che una volta accettata non può da un sol contraente essere cangiata, il solo re col ministro responsabile può di sua esclusiva autorità far tutto, senza renderne ragione ad alcuno. Ma se tutte le costituzioni degli stati retti a monarchia temperata stabiliscono il principio che il potere legislativo risiede nel re e nelle due camere; poi, quando questo stesso potere, che è del pari legislativo, ed invece di esercitarsi sopra un solo stato, concerne due popoli, può essere esercitato dal solo principe? Non è questa la più grande contraddizione?

Si dice essere un tal sistema imposto dall'indole delle pattuizioni internazionali, le quali reclamano segretezza di trattative e misterioso sviluppo. Ma, a parte dell'osservazione che i tempi degli arcani diplomatici possono dirsi in buona parte allontanati, perchè gli uomini col progredire della civiltà vogliono e debbono avere conoscenza dello sviluppo naturale degli avvenimenti, anzichè essere gabbati da una tenebrosa diplomazia, si può altresì rispondere che il secreto delle trattative può rimanere intatto sino alla conclusione delle medesime, anzi il trattato può essere accettato dal potere esecutivo,

salvo ratifica di quello legislativo. Questo sistema per altro è quello che si usa dai governi repubblicani, nè per questo le loro relazioni internazionali patiscono alcun danno, e negli stessi governi costituzionali, sebbene il capo del potere esecutivo abbia il diritto a stipulare trattati, pure è tenuto, appena conchiusi, di comunicarli alle camere legislative. Segue da ciò che col sistema attuale non si evita la pubblicità dei trattati dopo la definitiva loro conchiusione, e col sistema opposto sarebbero conosciuti, prima che fossero definitivamente ratificati.

Per altro nei trattati è la nazione che promette, che si obbliga ed acquista diritti; quindi a lei spetta giudicare e decidere sulla sua sorte; e se non può farlo direttamente, che almeno vi concorrano tutti coloro che dal patto fondamentale sono chiamati all'esercizio della sovranità.

Per buona sorte questo potere eccessivo accordato al principe in molte costituzioni cessa, quando trattasi di convenzioni internazionali, che importino variazione di territorio o un onere alla finanza, che sarebbero i trattati più interessanti; ed in questo caso tutti i timori per la preventiva pubblicità del trattato non sono curati, e si esige il concorso dello intero parlamento per imporre un obbligo internazionale allo stato. Però vi sarebbe maggior rispetto ai principii di diritto internazionale e costituzionale, più garantia per la indipendenza e i diritti degli stati, laddove il potere legislativo riguardante la conchiusione dei trattati fosse come tutto il resto di questo potere esercitato cumulativamente dai tre rami del parlamento.

Però l'erronea teoria opposta fu accettata nella carta costituzionale concessa da Luigi XVIII, nel 4 giugno 1814, e da questa trapiantata quasi in tutti gli statuti fondamentali che hanno retto e reggono il mondo civile (1); e si trova nella costituzione fran-

(1) V. Bienderman, *Le costituzioni rappresentative*, ecc.

cese del 1830, in quella olandese, in quella toscana del 1848, in quella francese del 1852, in quelle portoghesi, l'una del 1826, detta *carta de ley*, e l'altra del 4 aprile 1838. Ed in Inghilterra, afferma Blakstone, la costituzione non dà ad alcuno dei poteri pubblici del regno unito la facoltà di ostacolare, sospendere, impedire od annullare i trattati conchiusi dal principe, i quali divengono obbligatorii, tostochè sono promulgati, ma sotto la condizione che non siano contraddittorie ad alcun atto del parlamento; ed allorquando contengono un cangiamento di legislazione, o racchiudono clausole finanziarie, o affettano interessi finanziarii del paese, è mestieri, per renderli obbligatorii, che vi sia un'approvazione legislativa.

La costituzione italiana, all'articolo 5, dice: « Il re fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio, ed altri, dandone notizia alle Camere, tostochè l'interesse e la sicurezza dello stato il permettono ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che imponessero un onere alla finanza o variazione del territorio dello stato non avranno effetto, se non dopo ottenuto il consenso delle due Camere. »

Ciò non pertanto questo potere sovrano è negato in generale in tutte le costituzioni repubblicane al capo del potere esecutivo; difatti la costituzione dell'anno VIII e quella del 4 novembre 1848 della Francia confidavano al capo del governo il diritto di firmare e di concludere trattati, ma per l'articolo 50 dovevano essere proposti e discussi come leggi; in modo che sin quando non avevano ricevuto la sanzione legislativa, restavano nei termini di un semplice progetto. Non mancano poi delle costituzioni monarchiche nelle quali al principe è interdetta la facoltà di conchiudere trattati; e fra queste possono essere indicate la costituzione francese del 1791, quella spagnuola delle Cortes, datata di Cadice 19 marzo 1812, articolo 171, quella di Ferdinando II per le due Sicilie del 10 febbraio 1848, articolo 63; e quella di Sicilia del 10 luglio 1848, articolo 56.

Come altresì varii scrittori (1) credono esser prive di una importante garantia di libertà quelle costituzioni nelle quali al principe è attribuito un potere così esteso; anzi il Romagnosi (2) sostiene che la carta di Luigi XVIII del 4 giugno 1814 non merita nemmeno il nome di costituzione, appunto perchè taluni importanti poteri sono devoluti alla monarchia, frai quali quello interessantissimo di conchiudere trattati.

IV.

La conclusione di un trattato è ordinariamente precessa da trattative nelle quali le parti contraenti offrono, accettano, ritirano le offerte fatte; modificano, esaminano, discutono le basi e le condizioni del trattato da stipularsi, sin quando si accordano le scambievoli volontà, e si rende possibile la conchiusione d'un trattato. La serie delle rispettive proposte e discussioni diconsi *negoziati*. Però è ben raro che coloro i quali sono chiamati dalla costituzione degli stati a conchiudere i trattati, siano imperatori, re, presidenti di repubblica e simili, lo facciano direttamente. Difatti Napoleone III, che amava far tutto da sè, quando richiese un colloquio a Francesco Giuseppe in seguito alla guerra d'Italia del 1859, allo scopo di conchiudere la pace, si negò l'imperatore d'Austria ad accordarlo, senzachè prima fossero stabilite da agenti diplomatici le basi fondamentali della medesima, anche per evitare che l'incontro dei due imperatori si fosse sciolto senza ottenere nessuna conchiusione. Dopo fissate queste basi i due sovrani s'incontrarono in Villafranca, ed ivi negoziarono direttamente la pace; la quale fu poscia

(1) Berriat-Saint-Prix, *Théorie du droit constitutionnel français*, p. 488, n. 1009 e seg.; Fiore, *Nuovo diritto internazionale pubblico*, p. 212; Desjardin, *De l'aliénation et de la prescription des biens de l'état*, p. 536; Berryer, *Commentaire sur la charte*, p. 103; P. P. Fodéré, *Notes a Vattel*, t. III, p. 178; Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, t. II, p. 60; Pinheiro Ferreira, *Notes à Vattel*, p. 173 e seg.

(2) *Scienza delle costituzioni*, p. 453, § 40.

definita col trattato di Zurigo, discusso dagli agenti diplomatici austriaci e francesi (1).

Sarebbe poi impossibile che le assemblee degli stati, le quali secondo me dovrebbero sempre concorrere alla accettazione dei trattati, possano direttamente intavolare le trattative. Da ciò il bisogno di agenti diplomatici, che trattino di persona gli affari che riguardano gli stati da loro rappresentati.

Ma questi agenti diplomatici, per essere abilitati a negoziare, devono essere muniti di una lettera *credenziale* che assicuri la loro qualità, da un incarico speciale che li autorizzi a trattare l'affare vertente con lo stato straniero che dicesi *pieni poteri*, donde il titolo agli agenti diplomatici di *plenipotenziarii*. I pieni poteri possono essere generali o speciali, secondochè contengono una facoltà generale di conchiudere il trattato, come se fossero il principe o la nazione medesima, ovvero un'autorizzazione particolare a conchiuderli sotto determinate condizioni. Sogliono inoltre i governi rilasciar loro un documento speciale, detto *istruzioni*, col quale dichiarano quale è la loro verace intenzione, e quale la linea di condotta che gli agenti devono mantenere nelle conferenze che avranno cogli inviati stranieri. Le istruzioni riguardano un rapporto di diritto del governo coi proprii agenti diplomatici; quindi non è mestieri che essi li mostrino a quelli stranieri. Tuttavia, se lo credono utile, anche per dimostrare quale sia la vera intenzione del loro governo, possono renderli ostensibili.

V.

Frai pubblicisti si è fatta la questione se gli agenti diplomatici muniti di pieni poteri possano definitivamente conchiudere un trattato, in modo che la ratificazione del loro sovrano sia piuttosto una formalità obbligatoria che non è più in sua facoltà negare.

(1) V. Debraug, *La paix de Villafranca et les conferences de Zurich*.

Grozio (1) e Puffendorfio (2) partono dal principio che il plenipotenziario sia un mandatario del principe a nome del quale apre i negoziati; e, facendo applicazione delle regole di diritto civile interno, per le quali il mandante è obbligato rispettare il fatto del mandatario, quando rientra nei limiti del mandato, traggono la illazione che il principe dal quale è delegato il plenipotenziario deve necessariamente ratificare il trattato consentito dal suo mandatario nel caso che rientri nei limiti dei suoi pieni poteri; e ciò anche nel caso che questi abbia eccesso le facoltà attribuitegli mediante le istruzioni, qualora queste limitassero i pieni poteri apparentemente accordati; perchè lo stato straniero, non avendo il diritto di conoscere le istruzioni, che restano per lui segrete, non può trovare altra norma ed altro limite alle facoltà del plenipotenziario estero che i suoi pieni poteri.

Però il Binkershoekio (3) pensa che il solo pieno mandato non sarebbe sufficiente ad obbligare il sovrano a ratificare le obbligazioni accettate dal suo plenipotenziario, quando queste sorpassassero i limiti stabiliti nelle istruzioni al medesimo date. In fatto, poi, egli aggiunge, questo era il sistema che ai suoi tempi si manteneva fra i sovrani. Da ciò segue che ogni stato poteva a suo piacimento negare la ratificazione, ancora quando l'agente diplomatico avesse agito nei limiti delle sue istruzioni; poichè, essendo queste secrete, potea colui che le avea date dire ciò che voleva delle medesime, ed anche foggiarle a suo piacimento, basta tutt'al più che vi fosse il consenso del suo agente diplomatico, il quale per altro era difficilissimo che non arridesse ai voleri del suo sovrano. Diffatti quel pubblicista poco dopo soggiunge in un solo caso, per altro rarissimo, i sovrani si credevano obbligati a ratificare l'operato del loro agente diplomatico, cioè quando le loro istruzioni

(1) *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XI, § 13.
(2) *De jure naturæ et gentium*, lib. III, cap. IX, § 2.
(3) *Quæstiones juris publici*, lib. II, cap. VII.

erano contenute nel mandato pubblico pieno; perchè in tal caso non stava più a loro mutarle. Ma senza ciò non poteva essere accusato di mala fede quel principe che avesse negato la sua ratificazione.

Il principio di Grozio fu accettato da Vattel (1), il quale, osservando a quali conseguenze dannose conduceva, soggiunse che i principi, a fine di evitare ogni controversia, malgrado accordino il loro pieno potere, si riserbano sempre il diritto di ratificare i trattati. Kluber (2) più logico, accettando tutte le conseguenze della teoria del mandato, nega interamente il bisogno di ratificazione, perchè il mandante si trova obbligato per il fatto del suo mandatario, senza bisogno di ulteriore approvazione. Il Martens (3) accetta i medesimi principii, e sostiene che il sovrano è obbligato dal fatto del suo plenipotenziario, ancora quando sia in contrasto con le sue istruzioni, perchè esista il pieno potere ostensibile. Dudley Field crede che la ratificazione sia necessaria, « quando il trattato è conchiuso da un ministro pubblico, non autorizzato a dispensarla, o che, avendo questa facoltà, non abbia espressamente dispensato la ratificazione (4). » Wheaton (5) rileva la gran differenza che esiste fra la condizione giuridica di uno stato ed il suo plenipotenziario, con quella di un mandante e del suo mandatario: « un ambasciatore, ei dice insieme ad Adair (6), per ottenere in uno stato quel credito stesso che avrebbe il suo sovrano, deve avere la facoltà di fare e di consentire tutto ciò che farebbe e consentirebbe il suo sovrano medesimo, anche quella di potere alienare la più gran parte del suo territorio. Ma l'esercizio di così ampie facoltà col sottinteso sindacato

(1) *Droit des gens*, t. II, p. 144, § 156.
(2) *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 181, § 142.
(3) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, t. I, p. 158, § 49.
(4) *Prime linee di un codice internazionale*, p. 70, § 192, n. 3.
(5) *Elementi di diritto internaziocale*, p. 147.
(6) *Incarico per le Corti di Vienna*, p. 54.

della non ratificazione è regolato dalle sue istruzioni (1). »

Hefter (2) sostiene che tutto ciò che oltrepassa il mandato dello agente diplomatico che conchiude un trattato richiede una ratificazione posteriore per essere valido, come altresì sono inefficaci tutti gl' impegni presi dallo stesso agente, ove non siano autorizzati nelle istruzioni. Sandonà (3) dichiara che una volta dati i pieni poteri, la ratificazione del trattato fatto in conformità dei medesimi non può essere negata dal sovrano, ma in pratica non si suole costringere a darla, ancorchè l' altra parte abbia già trasmessa la sua.

Bluntchli (4) nell'articolo 104 dice « Perchè un trattato obblighi lo stato bisogna che le persone chiamate a conchiuderlo abbiano qualità per rappresentarlo. Ciò si applica tanto al diritto del sovrano di rappresentare lo stato, quanto ai poteri rimessi all'inviato, che deve preparare il trattato. » Nell'articolo 119 aggiunge che « la firma del protocollo definitivo e del documento speciale contenente il trattato per parte degli inviati o agenti muniti dei poteri degli stati contraenti obbliga gli stati rappresentati, allorche è stata fatta senza condizioni, nè riserve. » La medesima idea appare dagli articoli 405 e 406. Però all'art. 430 dice che « il rifiuto di ratificare un trattato non deve giammai essere considerato come una violazione del diritto, anche nel caso che la persona incaricata dei negoziati abbia agito nei limiti dei suoi poteri, ed abbia segnato il trattato conformemente alle istruzioni che aveva ricevuto. »

Casanova (5) approva il sistema che esige sempre la ratificazione e Schmalz sostiene che « tutti i trat-

(1) *Elementi di diritto internazionale*, p. 150.
(2) *Le droit international d'Europe*, p. 173, § 84.
(3) *Trattato di diritto internazionale moderno*, p. 171.
(4) *Droit international codifié*, art. 404 e seg., pag. 223.
(5) *Diritto in ernazionale*, p. 23.

tati conchiusi da plenipotenziarii devono in regola essere ratificati dal sovrano. Si può solamente fare eccezione per riguardo a quelli che per una convenzione fatta precedentemente sono stati esentati da questa formalità, o a quelli che devono essere eseguiti subito, che quasi sempre avvengono in tempo di guerra. La ratificazione del sovrano segue ordinariamente la firma, perchè è raro che un plenipotenziario si azzardi ad allontanarsi dalle sue istruzioni. Non si deve pertanto trarne la conseguenza assoluta che il sovrano sia obbligato di ratificare; poichè, se una tale obbligazione esistesse, la ratificazione sarebbe superflua.

« Parecchi esempii hanno fatto vedere in tutti i tempi che i sovrani pretendono di non accordare la ratificazione; e qual diritto infatti è più naturale? Quindi non vi ha che una rinunzia espressa a questo diritto, precedentemente fatta, che possa legare un sovrano agl'impegni contratti in suo nome dal suo plenipotenziario (1). »

Teodoro Ortolan (2) insieme a Pinheiro Ferreira, crede sempre necessaria la ratificazione, ed « il diritto di accordare, ei dice, o di negare questa ratificazione è sempre sottinteso, quand'anche non sia formalmente espresso. » Calvo infine dichiara: « È fuori di dubbio per noi che il diritto di non ratificare un trattato è tanto incontrastabile che il diritto di negoziare e di conchiudere convenzioni internazionali, ed esiste virtualmente, ancora quando non sia stato riserbato in termini espressi e formali (3). »

Quest'ultima dottrina fu nella pratica attuata più volte, fra le quali si può citare il fatto del Re dei Paesi Bassi, che nel 1841 si negò a ratificare il trattato di incorporazione del Luxembourg nell' unione

(1) *Droit des gens européen*, p. 53.

(2) *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. 1, pag. 85 e seg.

(3) Op. cit., p. 716, n. 589. Gli stessi principii sono ammessi da Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 303; da Fiore, *Nuovo diritto internazionale pubblico*, p. 216; da Ferrero Gola, *Diritto internazionale*, t. I, p. 155.

doganale tedesca, e di Luigi Filippo, che ricusò la ratificazione di un trattato concernente il diritto di visita firmato a Londra il 20 dicembre 1841 dal plenipotenziario francese Saint-Aulère. In questa occasione Guizot, ministro degli esteri della Francia, sostenendo la negata ratificazione, disse nella camera legislativa: « Una contesa era surta in Europa tra il re di Prussia ed il re dei Paesi Bassi per la ratificazione di un trattato, e si sosteneva che non si potesse negare la ratificazione di un trattato, quando il plenipotenziario non avesse ecceduto il mandato comunicatogli nel pieno potere. Io avea rifiutato tale dottrina, benchè disinteressato nella quistione, ed aveva appoggiato il re dei Paesi-Bassi che la rigettava. Io sosteneva in quella circostanza che la ratificazione per parte del sovrano non è una pura formalità, ma un diritto vero e reale. Nessun trattato si può dire completo, prima che non sia ratificato; e se fra la conclusione e la ratificazione sopravvenissero fatti gravi e nuovi avvenimenti che mutassero le loro relazioni fra i due stati e le condizioni colle quali fu conchiuso, il rifiuto della ratificazione sarebbe un diritto. In conformità di questa dottrina io sostengo essere noi nel diritto di negare la ratificazione del trattato del 1841, perchè *niente si può dire fatto, niente si può dire conchiuso, prima che da noi non sia ratificato.* »

Mi sono permesso una particolareggiata esposizione dei diversi pensamenti dei varii pubblicisti nella quistione in esame, perchè mi sembra assai grave, e forse non decisa definitivamente, o per lo meno non discussa alla base di principii concludenti e precisi. Poichè, sebbene gli scrittori recenti tendano a sostenere il bisogno della ratificazione, pure la fanno spesso sottostare a talune eccezioni più o meno larghe, che contrastano colla regola. Nè per altro mi sembra sufficiente il dire che, perchè i principii di diritto privato concernente il mandato non siano applicabili alle relazioni degli stati, i pieni poteri espressamente dati allo agente diplomatico riescono a nulla efficaci, e si richieda la ratificazione per la efficacia e la validità di un trattato.

Io credo che per venire a questa conclusione, a mio credere esattissima, bisogna ricorrere a principii più solidi e più precisi. E di vero la sovranità, dimostrai altrove, è inalienabile, e coloro che la esercitano, non lo fanno per un mandato, non per una delegazione, ma è una funzione sociale annessa e conseguente alle condizioni morali, politiche ed intellettive di coloro ai quali è attribuita. Di conseguenza il cittadino che con la qualità di deputato siede nella camera, il magistrato che giudica le contese civili, o condanna il colpevole, il principe che regna non sono delegatarii o mandatarii di alcuno, ma esercitano una funzione sociale, il cui titolo si trova nelle loro condizioni politiche, morali ed intellettive, dichiarate e riconosciute col fatto della elezione. E la funzione che essi esercitano non possono delegarla ad alcuno, e se la delegano, la delegazione è nulla, perchè il delegatario manca dei titoli riconosciuti che esistono nel delegante. Diguisachè il magistrato non può ad altri trasferire il suo diritto e dovere di giudicare, il rappresentante del popolo non può inviare un altro a esercitare nella camera le sue funzioni legislative; e se attribuisce ad alcuno questo mandato, lo dà nullamente, nessuno può permetterne l'esercizio, e non deve riconoscerlo con la qualità che gli è stata delegata.

Ora il conchiudere trattati è una funzione sovrana, la più interessante forse, e se questa è dalla costituzione attribuita al principe, egli non può ad altri trasferirla, come il magistrato che non può investire un altro del diritto di giudicare, che la legge a lui solo accorda. Per conseguenza pieni poteri il principe non può dare a nessuno; e se li dà, non possono essere riconosciuti, e se accettati, non possono produrre validi effetti. Il diritto di ratificazione, o a dir meglio di esaminare, di discutere, di accettare il trattato, di darvi esistenza la legge lo attribuisce al sovrano, ed a lui resta; ed il trattato non ha vita senza la sua approvazione. Gli accordi presi, accettati dagli agenti diplomatici, plenipotenziarii rive-

stiti di ogni potere generale e speciale, pubblico e secreto restano sempre semplici progetti di trattati, speranze, promesse, *sponsioni*. Questi progetti diventano realtà obbligatoria e capaci di effetti giuridici dopo l'esame, l'approvazione e la ratificazone di colui o di coloro ai quali la legge fondamentale dello stato confida la funzione sovrana di conchiudere trattati.

Conseguenza di tali principii è che pieni poteri non devono essere accordati, nè generali, nè speciali; e quando si danno è una pompa diplomatica, una menzogna ufficiale, una illegalità formale, di cui pur troppo abbonda la diplomazia, e di cui gradatamente deve svincolarsi. Molto più nell'epoca attuale che le lontananze sono tolte mercè i veloci mezzi di comunicazione che avvicinano gli stati, e col telegrafo elettrico ogni agente diplomatico può perennemente e colla massima celerità interrogare di tutto e su tutto il proprio governo. D'altronde è difficile, per non dire impossibile, che un plenipotenziario accetti obbligazioni, che sconvengano allo stato che rappresenta, perlochè uguale difficoltà esiste che coloro i quali stanno a capo del medesimo non ratifichino quanto il loro agente diplomatico abbia convenuto. Infine è da osservarsi che la diplomazia presente, più savia di quella passata, quasi mai conchiude un trattato senza la riserba della ratificazione di colui o di coloro che hanno diritto a darla.

Se il trattato non esiste prima della ratificazione, non è luogo a parlare di danni ed interessi nel caso che sia negata, perchè l'atto consentito degli agenti diplomatici è una semplice *sponsione*, di cui dianzi indicai i principii regolatori (1). Ma se lo stato che ratifica il trattato abbia conseguito alcun beneficio del medesimo, è ben giusto che lo restituisca, ove sia restituibile, perchè, se il trattato per lui non esiste in quanto ai danni che possono derivargliene, non deve esistere neanco in quanto ai vantaggi.

(1) Vedi in questo senso Bluntchli, art. 407.

Convengo poi d'altra parte che può stipularsi nel trattato che la sua efficacia si retrotragga ad un'epoca precedente a quella in cui si ratifica, e per conseguenza anche al tempo in cui fu firmato dagli agenti diplomatici; ma ciò sempre come un effetto del trattato ratificato ed approvato, e non di quello solamente progettato.

Prendendo le mosse da questi principii, le illazioni sorgono agevoli, precise e giustificate, si chiude il varco ad ogni dubbio e perplessità, e le varie funzioni sovrane restano strette fra limiti certi, dai quali non è possibile sconfinare.

VI.

Una specie singolare di convenzione internazionale è quella che dicesi *cartel, cartello,* cioè patto conchiuso tra il comandante di un esercito, di una fortezza, di una flotta e simili ed il nemico. Tali sono le capitolazioni, le tregue, gli armistizii, i patti di scambio di prigionieri, di soccorso ai feriti e tutte le convenzioni relative alla guerra, che possono aver luogo tra generali, alti ufficiali, ammiragli e simili.

Queste convenzioni sono valide, compiute ed efficaci col solo consenso dell'ufficiale che l'abbia accettate, senza bisogno di alcuna ratificazione, non perchè egli abbia un mandato, un pieno potere, una delegazione ad accettarle, ma perchè il conchiuderle rientra trai poteri militari di un alto ufficiale, il quale, come ha il diritto di dirigere le ostilità verso il nemico, ha del pari la facoltà di sospenderle, di regolarle, di finirle, dove impossibile riesca ogni ulteriore resistenza; di guisachè il contrattare col nemico in tali circostanze è una funzione speciale, annessa al suo ufficio e dal medesimo conseguente.

D'altronde sarebbe impossibile ottenere la ratificazione di tali convenzioni dal potere sovrano nazionale, stante la rapidità dei movimenti guerreschi, e la impossibilità in cui quasi sempre trovasi un comandante militare di comunicare col suo governo; per-

lochè a ragione fra i suoi poteri si comprende quello di accettare validamente le convenzioni militari relative alle ostilità da lui particolarmente dirette. Se però egli ha conchiuso tali convenzioni, riserbando al suo governo la ratificazione, è ben naturale che questa si rende necessaria per la validità ed efficacia delle medesime.

Giova avvertire che tali convenzioni non possono versare sopra alcuna delle questioni politiche vertenti fra gli stati belligeranti, sorpassando ciò i poteri militari, annessi necessariamente al comando di un esercito, di una flotta o di una piazza di guerra; e qualora contenessero patti relativi a tali quistioni, sarebbero su tal riguardo nulle per difetto di poteri, valide nel resto. Da ciò segue che ai comandanti militari è interdetto di intavolare trattative politiche col nemico, essendo ciò riserbato alla nazione nei modi e forme succennati. Difatti tra le accuse fatte da taluni al maresciallo Bazaine che diedero scaturigine al di lui processo, per la resa della piazza di Metz ai Prussiani nella guerra del 1870, si comprendeva quella di avere aperto delle trattative col principe di Bismark relative alla Francia, per essere ciò al di sopra dei suoi poteri militari qual comandante della piazza suddetta. Più lodevole invece fu la condotta di Napoleone III, il quale, essendo stato vinto a Sédan, capitolò per quanto concerneva l'esercito qual comandante del medesimo; ma si astenne dal negoziare qualunque convenzione sovrana, che desse termine alla guerra, rimettendo ciò alla reggenza da lui in Francia istituita per timoneggiare la nazione.

VII.

Avendo dianzi dimostrato che i trattati si fondano sull'accordo dei contraenti: *duorum vel plurium in idem consensus*, viene di conseguenza che il consenso è una delle condizioni necessarie per la validità dei medesimi. Però questo consenso, che iden-

tifica la volontà del promittente e quella del promissario sopra un determinato oggetto, per essere atto a generare validamente un vincolo giuridico ed una obbligazione qualunque, è mestieri che sia esente da quei vizii che tolgono la libertà del volere. Tali sono l'errore, il dolo, la violenza, i quali, come invalidano i contratti, annullano del pari i trattati, perlochè le regole sostanziali dei contratti sono applicabili ai trattati con le necessarie differenze che derivano dall'indole dissimile fra le une e le altre convenzioni, già da me indicate.

Da ciò segue necessariamente:

1.° Che il consenso nei trattati deve essere reciproco, cioè di tutti gli stati contraenti, perchè, senza questa condizione, manca l'accordo, che è l'elemento sostanziale, su cui essi sono fondati; perlochè è mestieri che le promesse fatte da una parte siano accettate dall'altra.

Questa accettazione può anche essere posteriore alla promessa; « ma vi ha sempre, dice il Rosmini, una tacita condizione da parte del promittente, cioè che l'altra parte esprima tosto che può, o almeno senza troppo indugio la sua accettazione e non accettazione; perocchè infatti gli uomini non sogliono, quando promettono, avere in animo di legarsi e mantenere la promessa, quando che sia, ad arbitrio del promissario, ma vogliono che il contratto presto si completi, e non resti indefinitivamente aperto e sospeso (1). »

2.° Il consenso non deve essere il frutto dell'errore e dell'ignoranza, perchè *qui errat non videtur consentire*. L'errore è una credenza non conforme alla verità; ma, per viziare il consenso dato in un trattato internazionale è mestieri che cada sulla natura della convenzione, come nel caso che una delle parti creda conchiudere, per esempio, un trattato di alleanza e l'altro un trattato di garantia; o sull'oggetto della convenzione, cioè sulle qualità sostan-

(1) *Filosofia del Diritto*, t. I, p. 32.

ziali del medesimo, e non su quelle accidentali; o sulla persona di alcuno dei contraenti. E quantunque i casi di errore fra gli stati non siano così falici e frequenti, come avvengono frai privati nel conchiudere i contratti, pure, quando avvengono, conducono inevitabilmente alla nullità del trattato, per difetto di consenso valido; perchè dallo errore e dall'ignoranza non possono mai derivare nè diritti nè obbligazioni.

3.° Il consenso non deve essere l'effetto dei raggiri, delle frodi, degli inganni, del dolo che uno stato esercita verso un altro. Il dolo è ogni scaltrezza e macchinazione o tranello per ingannare qualcuno. *Omnem calliditatem,* dicevano le leggi romane, *fallaciam, macchinationem ad circumveniendum, dicipiendum alterum addibitum.* Il dolo adunque consiste nel fare cadere qualcuno in errore; e se l'errore *casuale,* cioè spontaneo, di alcuno dei contraenti è causa della nullità dei trattati, a *fortiori* deve esserlo, quando è il prodotto dei raggiri fraudolenti, delle macchinazioni e delle insidie di alcuno di essi. Ma il dolo, per potere produrre tali effetti, bisogna che sia evidente che senza di esso lo stato ingannato non avrebbe consentito il trattato; perchè, se, malgrado le fallaci insinuazioni e tranelli fatti dall'altro contraente, si desume dallo stesso trattato che questo sarebbe stato accettato del pari, il consenso è sempre esente da vizii.

4.° Il consenso deve essere libero, cioè non estorto con la forza. La violenza è un'altra causa di nullità dei trattati, perchè distrugge la libertà ed impedisce la riflessione, ispirando il *timore.* E sebbene il timore non annienta assolutamente la volontà, ragion per cui gli stoici dicevano: *voluntas coacta semper est voluntas,* pure è certo che la rende imperfetta; perchè, invece di poter questa scegliere fra molti eliggibili, è costretta a sciegliere fra il male minacciato che è maggiore, e quello contenuto nel trattato, che, sebbene sia minore, è sempre per sè stesso un gran danno, che non avrebbe

consentito, ove il timore del male maggiore non si fosse di lei impadronito.

Non di meno la violenza, per essere riconosciuta come causa da nullità di un trattato, bisogna che sia stata tale da avere tolto veramente la libertà in alcuno dei contraenti; ma, se malgrado i timori ispirati da uno stato verso un altro, questo poteva scongiurare il pericolo, e disprezzare le minacce a lui dirette, non può dirsi che abbia agito sotto l'influenza delle coazioni ricevute, ma per propria elezione; e quindi non può dirsi viziato il suo consenso, ed invalide le obbligazioni da lui assunte.

Per la validità adunque dei trattati si richiede che il consenso dei contraenti sia reciproco, non prodotto da errore, nè estorto da dolo che è costringimento morale, e molto meno da violenza, la quale rende sempre nulla qualunque convenzione, sia privata, sia internazionale. Un'obbligazione è esigibile da una persona, in quantochè essa l'ha assunto; ora chi agisce sotto lo impero della forza non può e non deve essere responsabile dei suoi atti, perchè nei medesimi non concorse la sua volontà libera, e fu invece strumento passivo del forte che la fece sottostare agli effetti delle sue coazioni.

Avendo provato che alla validità dei trattati è condizione essenziale il consenso dei contraenti, non hanno alcuna efficacia le convenzioni che impegnano i terzi non intervenuti nel trattato, almeno relativamente ai medesimi, menochè con altro atto facciano adesione a quanto per loro si abbia potuto convenire; nel quale caso quest'atto sarebbe un nuovo trattato, che va soggetto alle regole generali delle convenzioni internazionali. Segue da ciò che non sono obbligatorii tutti quei trattati coi quali le potenze maggiori si sono credute in diritto di disporre degli stati minori, senza che questi vi siano intervenuti o vi abbiano poscia aderito.

VIII.

Nelle relazioni private la violenza avente i caratteri stabiliti dalla legge è sempre una causa di nullità dei contratti, ma lo stesso principio è poi sempre del pari applicabile ai trattati nei rapporti internazionali? Io, parlando del diritto di sovranità territoriale (1), ebbi occasione di parlare dell'efficacia di un trattato imposto dalla forza; quindi, mi limito adesso a ricordare i principii altrove dimostrati.

La più parte dei pubblicisti, allorchè si propongono tal quesito in tesi generale, rispondono, come T. Ortolan, « che, se il trattato è il prodotto di una coazione, non esiste affatto, e la parte violentata non è veramente di accordo nella sua volontà con quella delle altre (2). » Ed applicando questo principio agli agenti diplomatici o a coloro che hanno il potere di conchiudere trattati, dicono con molta ragione che il trattato da loro consentito, mentre gemono sotto la pressione della violenza, sia radicalmente nullo per difetto di libertà; anzi il Vattel esamina il caso di un re prigioniero, e sostiene non trovarsi in condizioni giuridiche tali da poter conchiudere validamente un trattato. È superfluo il notare che la violenza, per invalidare un trattato, deve essere di tale efficacia da minacciare gravemente la personalità giuridica di colui che qual rappresentante di uno stato è costretto ad accettarlo, o della nazione medesima contro la quale è esercitata.

Ben diversa però è la maniera di sentire dei medesimi scrittori, quando trattasi di una convenzione internazionale conchiusa in seguito di una guerra, dove il vincitore impone al vinto la sua volontà, nel momento che sta per schiacciarlo con la sua potenza, ed il vinto è obbligato a rassegnarsi a qualunque esosa ed ingiusta condizione per evitare un

(1) Sezione II, cap. VII, n. VIII.
(2) Op. cit., t. I, p. 80.

male ed una rovina maggiore. In questo caso non mettono essi in dubbio che, volendo fare esatta applicazione del succennato principio, si viene necessariamente alla nullità del trattato che segue una guerra; ma siccome questa conclusione porterebbe a dovere annullare tutti i trattati di pace, a mettere in dubbio l'esistenza e l'estensione territoriale di tutti gli stati, a prolungare le guerre e portare la distruzione del vinto; perchè, mancando al vincitore il trattato, che è la garentia delle sue vittorie, è mestieri che la trovi nello esterminio del vinto; di conseguenza per ragione, direi di ordine internazionale, vengono alla conchiusione che la violenza nei rapporti internazionali sia capace a creare vincoli giuridici tra l'oppresso e l'oppressore, e validi siano i trattati conchiusi tra loro in mezzo le devastazioni, il timore e la strage.

Segue da ciò che, se si violenta un agente diplomatico, un principe, il trattato loro estorto con la forza è nullo; ma se si violenta un popolo intero, si distruggono le sue città, si abbattono i suoi monumenti, si scannano i suoi cittadini, si mitragliano i suoi soldati, e si vince, il trattato è valido, il consenso è ritualmente dato, l'obbligazione giuridica è legalmente assunta. Dunque vi sono due giustizie, due modi di apprezzare i diritti e i doveri degli uomini: se trattasi di singoli, in relazioni private, la violenza rende irrita la convenzione fra loro intervenuta; se di stati, la violenza è uguale alla libertà, il trattato è valido, e nelle stesse relazioni internazionali, se la forza è usata contro un agente diplomatico, o contro un principe, il trattato è nullo, perchè manca il consenso, ma se è impiegata a distruggere, a conculcare un popolo intero, si cangia in libertà, ed il trattato è inappuntabile. Anzi, se dopo una guerra, con la quale si costringe il vinto ad accettare orribili condizioni, per impedire la sua rovina e la totale sua distruzione, il principe che deve sottoscrivere il trattato nella rappresentanza della nazione è in un modo qualunque coartato, il trattato è

nullo, non per la violenza fatta alla nazione che assume l'obbligo, ma per quella usata al suo rappresentante; e di tal vizio può purgarsi col ristabilire in libertà il principe violentato; il quale si troverà sempre nella necessità di accettare l'infausta convenzione per salvare lo stato da rovina maggiore!... Io non so comprendere come possa ragionarsi in tal modo, come la verità ed il diritto possano avere due facce, due effetti contemporanei e diametralmente opposti, applicandoli allo stesso caso, sol perchè, invece di essere un sol uomo il violentato, sia un popolo.

In quanto al motivo di ordine internazionale mi sembra più specioso che serio. Perchè, quando mai gli acquisti derivati da una vittoria hanno trovato garantia nel trattato di pace? La guarentigia di fatto è la forza che resta nel vincitore dopo la convenzione e lo spossamento del vinto; ma, se questo cessa, il trattato è immediatamente infranto. « Le nazioni, dice Toscano, hanno pure i loro istinti, da cui sono irresistibilmente portate al riacquisto dei loro diritti naturali, e se paiono rassegnarsi alla partita dei medesimi, ciò accade, perchè attualmente sentonsi impotenti a rivendicarli. Per altro elleno ne conservano il sentimento, e preparansi da lontano alla riscossa; talchè al sopravvenire di una nuova occasione propizia, destansi dal sonno apparente, e si sforzano di ripigliare la loro libertà, immergendosi nelle guerre più sanguinose (1). » La Prussia infatti, vincitrice della Francia, ha tentato di mettere questa fuori stato di nuocerle, convinta che il trattato di pace con essa conchiuso è una semplice tregua che cesserà, appena la nazione vinta sia in grado di ripigliare le ostilità. Il trattato di pace adunque non garentisce nulla, e neanco risparmia maggiori danni al vinto, perchè questi gli sono dal vincitore portati, sin quando l'assicurazione degli acquisti fatti lo esiga. Ciò posto, un trattato di pace che fa seguito ad una

(1) *Filosofia del diritto*, t. II, p. 540.

guerra è solamente una dichiarazione della volontà che il vincitore impone al vinto, è la forza trionfante e superba che usurpa il nome di diritto, e non può mai dare scaturigine ad alcun vincolo giuridico ritualmente compiuto.

Solo può dirsi che, se uno stato ha violato i diritti di un altro, ha usurpato una parte del suo territorio, mantiene sotto il suo giogo una parte integrale di un'altra nazione; e questa gli muove guerra per ristabilire i suoi diritti offesi, ed in questa guerra riesce vittoriosa in modo da costringere il suo offensore a ristaurare i proprii diritti mediante un trattato di pace, che li attua e li riconosce, tale acquisto è legittimo: non per il trattato di pace che lo dichiara, ma perchè ogni popolo deve vegliare al rispetto dei suoi diritti, e gli atti consumati per tale scopo sono legittimi, non esclusa la forza a tal uopo impiegata. « La pace, insegna Baroli, risultando dalla rinunzia e dalla corrispondente accettazione, veste la natura di un trattato, e perciò è obbligatoria perfino circa quelle disposizioni che furono strappate puramente dalla forza, purchè tali disposizioni assicurino ad una delle parti una riparazione che le è giustamente dovuta; imperocchè la coazione impiegata per indurre un ingiusto e ledente a riconoscere la fatta lesione ed a toglierla, oppure a promettere di toglierla, non vizia certamente la promessa che viene fatta da esso (1). » E di vero, fra gli stati manca un potere ed una forza sovrana a tutti i popoli, che facciano rispettare scambievolmente i loro diritti; per conseguenza la sola garantia che loro resta è la forza individuale, che, quando è impiegata al rispetto del diritto, è legittima.

Ciò posto, la cessione fatta della Lombardia e della Venezia all'Italia per parte dell'Austria non è legittima, perchè il trattato di Zurigo del 1859 e quello del 1866 la dichiarò; ma perchè queste due provincie erano parte integrante della nazionalità italiana,

(1) *Diritto naturale privato e pubblico*, t. VI, p. 212.

e solamente per effetto della forza gemevano sotto il giogo straniero; di conseguenza gli atti impiegati per ricongiungerle all' Italia, con cui per natura e volontà dovevano convivere, e la guerra a tale scopo fatta fu legittima, e legittimo del pari fu il trattato che ne permise l'annessione.

Però chi giudicherà della legittimità di una guerra e dei diritti vantati dagli stati belligeranti? Questa è la solita obbiezione che si mette innanti, alla quale ho più volte risposto che, sebbene fra gli stati la giustizia sia spesse fiate subbiettiva, e non obbiettiva, pure, siccome quest'ultima è la vera, può per qualche tempo essere disconosciuta e discordare con l'altra; ma a lungo andare la base della medesima rischiara le tenebre create dall'egoismo e dalla ambizione, mediante la pubblica opinione che la proclama ed insinua, e tosto o tardi finisce per essere anche riconosciuta ed accettata da coloro stessi che avevano interesse di negarla.

IX.

Altra condizione essenziale alla validità dei trattati è che siano possibili fisicamente e moralmente, cioè che non siano in opposizione colle leggi fisiche e con quelle morali, tanto per la causa, quanto per l'obbietto dei medesimi. Colui che si obbliga all'impossibile fisico, è certezza fisica che non può adempiere alle assunte obbligazioni; per conseguenza il trattato che le contiene è radicalmente nullo. Se però l'impossibilità fisica deriva da un fatto prodotto d'alcuno dei contraenti, su lui ricade la responsabilità delle conseguenze della opera propria, e quindi l'obbligo di risarcire i danni che sono cagionati all'altro contraente della inesecuzione del trattato reso fisicamente impossibile.

Se poi l'obbligazione può attuarsi materialmente, ma viola le leggi morali giuridiche ed offende uno dei diritti primitivi che costituiscono l' umana personalità, è un'obbligazione giuridicamente impos-

sibile e perciò stesso nulla. Diversamente pensando, si riconoscerebbe legittimo un atto contrario ai principii di giustizia eterna, che contraddice il fine morale e sociale che ogni popolo deve raggiungere; si approverebbe e si renderebbe obbligatorio qualunque attentato alla personalità nazionale nei diritti fondamentali che la costituiscono. E poichè questi diritti sono inalienabili, il trattato che ne sanzionasse il trasferimento sarebbe in opposizione diretta colle leggi morali giuridiche, avrebbe in mira la distruzione dell'ordine morale giuridico, attenterebbe ai diritti sacrosanti della umana personalità, e sarebbe per ciò stesso radicalmente nullo.

Ciò posto, tutti quei trattati che sono in opposizione col principio di nazionalità, che sanzionano lo smembramento di una famiglia nazionale spontaneamente congregata, che soggettano un popolo libero ad un altro che lo mantiene violentemente sotto il suo imperio, che sanzionano la pirateria, la tratta dei negri o il brigantaggio, che mirano a concedere ad uno o più stati il monopolio delle forze vive della natura, come il mare che è destinato all'uso di tutti i popoli; che riconoscono il diritto d' intervento di uno stato nelle faccende interiori di un altro, o che offendono in un modo qualunque la personalità nazionale degli stati non hanno alcuna esistenza giuridica, e non possono mai essere legittima sorgente di obbligazioni frai popoli.

Da ciò segue che, per giudicare della validità di un trattato sotto questo aspetto, bisogna osservare se le disposizioni in esso contenute distruggano o riconoscano il principio di nazionalità che è il fondamento del diritto delle genti e di tutti i diritti dei popoli: nel primo caso sono nulle, valide nell'altro.

Questi principii sono di diritto comune, e reggono fra gli stati, come imperano frai privati; con la differenza che la violazione dei medesimi nei rapporti dei singoli è più difficile e meno dannosa, perchè colpisce uno o più individui; ed invece è più frequente nei rapporti internazionali, ed ha un'efficacia

più estesa, perchè danneggia un popolo intero e le sue generazioni successive.

Per le stesse ragioni poi che uno stato non può consentire alla violazione dei proprii diritti, non può neanco obbligarsi ad offendere i diritti altrui; e perciò sono nulle le leghe offensive dirette a spogliare o distruggere una nazione, perchè hanno uno scopo illecito. I trattati che sanzionano tanta ingiustizia mirano a distruggere l'ordine morale e quello giuridico, attentano alla personalità nazionale, offendono le leggi morali che reggono l'uman genere, e non possono essere garantiti da nessun potere sovrano, per conseguenza devono essere ritenuti nulli e come non esistenti.

X.

La forma dei trattati non è definita da una legge precisa, come quella che regola i contratti; per conseguenza non esistono tutte le nullità formali che si ammettono relativamente ai contratti. Però, ove la forma risulti necessaria ed efficace alla definizione dei patti contenuti nei trattati, e per principio di diritto comune il difetto di tal forma rende inefficace la precisa manifestazione del pensiero dei contraenti, niuno può mettere in dubbio la nullità dei trattati che abbiano un vizio di tal natura.

La lingua che si impiegava presso gli antichi per la redazione dei trattati era quella latina; nel secolo XIV, per la prevalenza politica della Spagna fu usata quella spagnuola; ma nel secolo XV, cessata questa preponderanza, ed acquistatala invece la Francia, si è impiegata, a cominciare dai tempi di Luigi XIV, quella francese, che può dirsi oggi generalmente riconosciuta come la lingua diplomatica. Ciò non toglie che gli stati possono impiegarne un'altra, e non di rado i trattati si redigono in più spedizioni, ed in diverse lingue per quanti sono i contraenti, e si rispettano così le suscettibilità di ognuno.

I trattati possono essere conchiusi verbalmente, come per mezzo di scrittura; ma questo secondo sistema è quello generalmente preferito, perchè agevole a precisare durevolmente le obbligazioni degli stati. E se trai privati gl'impegni verbali non hanno forza giuridica probatoria, quando eccedono un determinato valore, ragione esige che le convenzioni internazionali, che assicurano diritti sempre di altissimo rilievo, non siano poggiate sulla labile convenzione della parola, e siano invece giustificate con prove scritturali.

La redazione dei trattati si fa sovente per articoli, che non di rado son distinti in principali ed accessorii.

La conclusione di un trattato avviene talvolta col concorso di una terza potenza o di varie, le quali, sia spontaneamente, sia in seguito ad invito ricevuto dagli interessati, impiegano i loro buoni ufficii o la loro mediazione per intavolare le trattative e la diffinitiva conclusione del trattato. Ma l'intervento di una o più potenze è sempre consultativo, non avendo mai queste il diritto ad imporre la loro volontà.

CAPITOLO TERZO

Divisione dei trattati

SOMMARIO

I. Divisione dei trattati. — II Varie specie di trattati. — III. Trattati di garantia — di sicurezza — di neutralità. — IV. Trattati di amicizia — di alleanza — di federazione. — V. Trattati di mediazione — di arbitraggio — di giurisdizione — di estradizione. — VI. Trattati doganali — Zollverein. — VII. Trattati di commercio, di navigazione e consolari. — VIII. Trattati ferroviarii — postali — telegrafici. — IX. Trattati relativi al diritto degli autori sulle opere d'ingegno — Degli inventori sulle loro scoperte. — X. Concordati.

I.

I pubblicisti fanno varie divisioni relativamente ai trattati, le quali, sebbene nella più parte non possono essere riconosciute dalla scienza, pure è d'uopo indicarle per dimostrare quanto di vero in esse si contenga.

Grozio distingue le convenzioni internazionali in trattati che contengono quanto è stabilito dal diritto naturale, ed in trattati che vi aggiungano o tolgono qualche cosa. Però, avendo io mostrato che alcuna contraddizione non può esistere fra il diritto razionale e quello positivo, che tutti i diritti e le obbligazioni, siano originarii od acquisiti, primitivi o secondarii, si fondano sulla natura umana, e che la volontà dell'uomo vi concorre allo scopo di applicare il diritto razionale alle accidentali condizioni di fatto in cui uno stato può trovarsi, sorge di conseguenza che la distinzione fatta da Grozio non concorda coi principii fondamentali che devono reggere il diritto internazionale.

Quasi tutti i pubblicisti poi distinguono i trattati in temporanei e perpetui: appartengono alla prima specie quelli che generano un vincolo transitorio, che si scioglie dopo un lasso di tempo; rientrano nella seconda quelli che legano per sempre gli stati mercè un vincolo giuridico permanente in ogni tempo. Nondimeno è da osservare che i popoli progrediscono sempre, mutano di condizioni e di bisogni, e non possono sottostare a vincoli perpetui, perchè sarebbe condannarli alla immobilità. Questa condizione può appartenere agli esseri inanimati ed insensibili, e non agli uomini, la cui vitalità rifugge dal rassegnarsi ad uno stato permanente ed immutabile (1). Difatti il diritto privato proclama la nullità di quelle convenzioni che stabiliscono un' obbligazione personale che duri quanto la vita dei contraenti (2), e fra gli stati questo principio deve essere applicato con più ragione, perchè i popoli non muoiono mai, e perciò le obbligazioni in tal modo assunte non sono vitalizie; come frai singoli, ma perpetue.

Non nego che i contratti che si riferiscono al trasferimento della proprietà stabiliscono il passaggio della medesima definitivamente, e sopravvivono alla vita dei contraenti; ma fra gli stati, che si compongono d'uomini, non può parlarsi di proprietà, perchè altro non esiste che sovranità territoriale (3), e molto meno di trasferimento della medesima. E se uno stato passa dall'impero sovrano di un principe in quello di un altro, non avviene trasferimento di proprietà e neanco di sovranità; perchè è noto che i popoli non sono proprietà di alcuno, e l'esaltazione al trono di un altro principe è un atto mercè cui la sovranità,

(1) V. in questo senso Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. 1, p. 10.

(2) Tranne nel matrimonio, che è un contratto *sui generis*; la cui indissolubilità è per altro assai contestata in diritto razionale, ed in fatto poi la separazione personale e quella dei beni, se non infrange il vincolo matrimoniale, è certo che toglie la più parte degli obblighi personali dal medesimo derivanti.

(3) V. Sez. II, cap. VII.

che risiede sempre nella nazione, è esercitata dal principe col concorso degli altri poteri dello stato, e sin quando i bisogni e la volontà nazionale lo esigano. Come altresì il separarsi di una provincia da uno stato, ed il congiungersi con un altro non include passaggio di proprietà e di sovranità dall'uno nell'altro, perchè, se lo stato da cui quella si divide è suo connazionale, la separazione è giuridicamente impossibile, e può esistere in fatto, sinchè l'imponga la forza che la generò: appena questa cessa, la provincia torna a ricongiungersi alla famiglia connazionale, come un corpo a cui, tolti gli ostacoli che arrestano il corso del suo cammino, si dirige verso il centro della terra; e per tutto il tempo che questa provincia rimane in fatto divelta dalla nazione a cui appartiene, è per diritto sempre alla medesima congiunta, non potendo la forza distruggere i rapporti e le leggi giuridiche che gli stati governano. Se invece la provincia si separa da uno stato straniero, e ad uno nazionale si congiunge, avviene una posizione di fatto inversa, ma che, sottostando alle stesse considerazioni, mena agli identici risultati, perchè l'unione illegittima e violenta in tal caso, invece di succedere, come nella prima ipotesi, precede la separazione, ed ebbe esistenza solo per la forza che la mantenne salda, non già per il diritto di cui era un'aperta e flagrante violazione. Lombardia e Venezia, sebbene di fatto si annisero all'Italia, l'una nel 1859 e l'altra nel 1866, pure giuridicamente la loro unione ebbe esistenza dall'epoca in cui fra questi popoli si formò la coscienza di nazionalità e la volontà di formarla. E se ciò non pertanto non possono disconoscersi e distruggere gli effetti giuridici delle unioni illegittime, durante la loro esistenza, ed anche dopo, ciò è, perchè dai fatti illegittimi derivano sempre delle conseguenze di diritto che è mestieri riconoscere.

Solamente i trattati possono essere distinti in permanenti e temporanei nel senso che quest'ultimi cessano di esistere pel solo fatto di scadere il termine

per il quale furono conchiusi, ovvero per l'attuazione dello scopo che li fece accettare, e permanenti quelli che, senza avere un termine speciale, uno scopo particolare da effettuare, sono stabiliti indifinitivamente, il che non toglie la facoltà di sciogliere, quando, verificate talune determinate condizioni, divengono contrarii agli scopi legittimi dei contraenti.

Un'altra divisione dei trattati è quella che li distingue in *personali* e reali: sono personali quelli che impegnano la persona del principe, e cessano col suo regnare, e per conseguenza anche con la sua morte: reali quelli che vincolano lo stato indipendentemente della persona che in esso impera, alla quale sopravvivono, e sussistono malgrado qualunque cangiamento dinastico.

Questa distinzione è sempre fondata sull'errore di riguardare gli stati come proprietà dei principi, equiparandoli ai latifondi. E siccome fra i privati esistono diritti ed obbligazioni personali, che riguardano la persona dei contraenti, indipendentemente dei beni che possano avere, e reali che hanno per oggetto le cose, indipendentemente delle persone a cui appartengono, questa distinzione si è voluta applicare agli stati. Ma, non potendo gli stati essere proprietà di alcuno, ed essendo i principi che li governano solamente i più alti magistrati dei medesimi, segue di conseguenza che la fatta equiparazione non può in alcun modo essere accettata. E di vero un principe non può assumere alcun'obbligazione personale che rifluisca sullo stato; e se la assume, questo non risponde della esecuzione della medesima, come i beni dei privati che soggiacciono agli aggressi dei creditori, quando il debitore abbia accettato un'obbligazione personale. Certamente il principe può consentire obbligazioni concernenti la sua persona o i suoi beni, ma sono queste l'oggetto di un contratto da lui accettato come semplice privato; ma i trattati non possono essere conchiusi che fra le nazioni solamente, e nel loro esclusivo interesse politico. Trattati reali neanco possono ammettersi, perchè

questi colpiscono i beni, le cose, *res*; e poichè gli stati non sono cose, ma uomini associati e permanenti in un determinato territorio, non può in essi parlarsi di diritti e di obbligazioni reali.

I trattati sono altresì divisi in eguali e disuguali; sono eguali quelli in cui i contraenti partecipano nella stessa misura ai diritti ed alle obbligazioni che formano obbietto del trattato; disuguali, quando i diritti e le obbligazioni non sono divisi nella medesima proporzione frai contraenti.

Questa distinzione è ammissibile, quando la disuguaglianza dei vantaggi e degli obblighi fra gli stati si limita a non mantenere una perfetta equipollenza di condizioni, la quale, per altro, è spesso fra gli uomini impossibile; ma la disuguaglianza diviene illegittima, e perciò nullo il trattato che la contiene, se è nel senso che uno stato assuma tutti gli obblighi senza alcun compenso, e l'altro goda di tutti i diritti senza alcun peso, perchè non è possibile che gli stati accettino volontariamente convenzioni di simil natura.

A più forte ragione son poi da respingersi quei trattati disuguali che portano la cessione della sovranità di un popolo verso di un altro, perchè essendo questa inalienabile, qualunque trattato ne stabilisca l'alienazione è giuridicamente impossibile, e quindi nullo.

Si discorre spesso di trattati pubblici e secreti, per distinguere quelli che giungono a conoscenza del pubblico, dagli altri che restano ignoti a tutti. « Questi trattati, dice il Mamiani, malamente può approvare il diritto; perocchè, se essi non recano danno ad alcuno o il recano troppo giustamente, se niuna delle parti rimane soverchiata e ninna delle clausole della convenzione teme l'occhio severo e scrutatore del pubblico, perchè usare del silenzio e dell'occultazione? E per verità egli avviene di rado che le clausole secrete pervenute alla generale notizia non rivelino qualche cosa di poco leale e di poco benigno verso i popoli e verso i governi... Ad

ogni modo, se il silenzio e l'occultazione possono convenire a stipulazioni transitorie e, come dicono, di circostanza, non si confanno bene con quelle che hanno carattere permanente ed implicano alcun diritto ed alcun interesse dei terzi. Se non che lasciamo ai tempi l'ufficio di rendere ciascun giorno malagevole quest'operare nelle tenebre. Non andrà molto, noi pensiamo, che verranno trovati e scoperti gli ultimi nascondigli della politica e diplomazia, e sarà forza all'una e all'altra di abitare palazzi di cristallo, dove ogni loro moto ed atto visibili all'universo, diverranno per ciò solo assegnati e corretti (1). »

I trattati sono distinti in semplici e condizionali, secondochè i diritti e le obbligazioni che derivano dai medesimi dipendono o no da una condizione.

Questa condizione è *sospensiva*, quando fa dipendere l'obbligazione da un avvenimento futuro ed incerto, quindi sospende l'esistenza stessa della obbligazione: è *risolutiva*, quando, verificandosi, rimette le cose allo stato in cui erano; diguisachè sospende non l'esistenza, ma la risoluzione della obbligazione, e costringe soltanto il creditore a restituire ciò che ha ricevuto, ove accada l'avvenimento preveduto nella condizione.

La condizione è *casuale*, quando dipende da un avvenimento fortuito, il cui adempimento non è in potere, nè del creditore, nè dal debitore. Se però dipende dalla volontà di alcuno di essi dicesi *potestativa*. Ed è *mista* quando dipende contemporaneamente dalla volontà di alcuna delle parti contraenti e da quella di un terzo o dal caso.

È nulla la condizione e per conseguenza l'obbligo a cui sta annessa, quando impone di far cosa impossibile, sia fisicamente, se è contraria alla legge fisica, sia moralmente, se è contraria alla legge morale, sia giuridicamente, se è contraria alla legge giuridica internazionale.

(1) *D'un nuovo diritto pubblico europeo*, p. 158.

È nulla altresì l'obbligazione contratta sotto una condizione che la fa dipendere della mera volontà di colui che si è obbligato, cioè *si voluero*. Ma non può dirsi altrettanto di un'obbligazione che sia subordinata ad un avvenimento che è in potere del debitore fare succedere o impedire. Se l'Italia, p. e., si obbligasse a fornire ad una nazione un contingente di 100,000 uomini con facoltà di disimpegnarsi dall'obbligo assunto, qualora distruggesse il duomo di Milano, quest'obbligazione sarebbe valida, perchè, sebbene l'avvenimento a cui sottostà dipende dal volere della promittente; pure, siccome ella non può farlo verificare, se non a costo di un sacrifizio, che al certo non consuma volontariamente, l'obbligazione assunta è valida.

II.

I giuspubblicisti, dopo avere stabilito talune distinzioni relativamente ai trattati, fanno un esame speciale di taluni di essi, distinguendoli secondo il diverso obbietto a cui mirano. In questo senso i trattati possono essere moltissimi; perlochè io mi limiterò a discorrere con particolarità dei principali, cioè di quelli di garantia, di sicurezza, di neutralità, di amicizia, di alleanza, di federazione, di mediazione; di arbitraggio, di giurisdizione, di estradizione, di dogane, di commercio, di navigazione, di consoli, di ferrovie, di poste, di telegrafi, di proprietà letteraria ed industriale.

Non parlerò dei trattati di pace, perchè rientrano nel diritto di guerra, alla quale stan di seguito, e che per altro sottostanno ai principii generali già esposti relativamente ai trattati in generale. Come altresì non terrò parola di quei trattati che giuridicamente non possono esistere, cioè quelli nei quali i popoli sono considerati come oggetto di diritto; e per conseguenza sono loro applicate le stesse regole che concernono i latifondi. Da ciò segue che non possono esistere trattati di servitù, di cessione, di permuta,

di vendita, di costituzione, di rendita, di confinazione e simili. E laddove esistano, sono radicalmente nulli, non potendo mai gli stati essere commerciabili, come gli esseri privi di personalità giuridica. Nondimeno quei trattati che stabiliscono i limiti fra stati confinanti, o dichiarano il trasferimento di una provincia da uno stato in un altro, sono validi quando attuano il principio di nazionalità, e sono per conseguenza dichiarativi, non attribuitivi di diritti, cioè riconoscono i limiti nazionali o la riunione di una provincia allo stato connazionale, come un diritto esistente prima ed indipendentemente del trattato diretto al solo scopo di attuare e riconoscere tal diritto, non già a crearlo.

III.

Il trattato di garantia consiste nella promessa che fa uno o più stati ad una o più nazioni di venire in loro soccorso, quante volte saranno minacciate o offese nel libero esercizio della loro autonomia, tanto interna che esterna da un'altra potenza. Lo stato o gli stati in favore dei quali è stabilita la garantia possono essere presenti nel trattato, come altresì non esservi, quando la convenzione internazionale avviene fra le potenze che assumono la garantia nello scopo di assicurare la pace universale e l'attuazione della giustizia.

La garantia è generale o speciale, secondochè è diretta allo scopo di mallevare tutti o parte dei diritti degli stati garantiti.

La sola definizione del trattato di garantia basta a dimostrarne la legittimità, perchè ha in mira la difesa dei diritti dei deboli offesi o minacciati dai forti, vuole l'attuazione della giustizia internazionale, ed è un'applicazione del principio di legittima difesa di sè stesso e d'altrui.

Però condizioni essenziali alla legittimità della garantia sono le seguenti, che per altro scaturiscono

come conseguenze necessarie dalla definizione della medesima:

1.° Che la garantia sia stipulata fra le nazioni e nello interesse dei popoli, e non frai i principi per assicurarsi i loro troni; perchè è stato già provato che i principi non possono conchiudere trattati nel proprio nome, e molto meno nel loro interesse; che tranne quello nazionale non può esisterne altro; ed i loro troni hanno una sola garantia legittima, quella cioè della volontà nazionale: se questa manca, nessuno ha diritto a difenderli, perchè il loro impero non è più legittimo. Può certamente un altro stato rimettere sul trono un principe che fu deposto dallo straniero, e la nazione aneli che vi sia ristaurato; ma in questo caso non è il trono del monarca che si garentisce e difende, ma l' autonomia nazionale che ne esige la ristaurazione.

Da ciò segue che tutti quei trattati, o meglio leghe di principi coi quali essi si garantiscono i troni scambievoli, anche contro la volontà popolare, violano il diritto delle genti, perchè, invece di sostenere l'autonomia delle nazioni, la offendono e mirano a difendere gli ambiziosi desiderii di un principe inviso ai suoi popoli e ad imporlo ai medesimi colla forza.

2.° La garantia promessa ed il soccorso che ne consegue può solamente essere portato, quando trattisi di aggressione alla autonomia recata da una potenza straniera; ma se invece il governo dello stato è in pericolo per una rivoluzione scoppiata, e per qualunque interiore rivolgimento, è la nazione esclusivamente che deve decidere le sue contese e nessuno ha il diritto d'intervenirvi.

3.° La garantia poi, essendo un atto benefico che un popolo esercita verso un altro, è mestieri che non sia imposta, ma accettata non solo nel trattato che la stabilisce, ma altresì in ogni singolo caso, che si deve apprestarla, perchè non esistono beneficii imposti colla forza.

4.° La garantia che uno stato maggiore assume di uno stato minore non deve essere mutata in in-

trusione nell' autonomia del garantito, come spesso ha ritenuto e praticato la diplomazia, perchè la legittimità di essa si fonda sullo scopo cui mira, cioè di difendere l'autonomia del garantito contro le aggressioni straniere; ma se il garante lo difende dalle offese eventuali degli altri, ed egli intanto si riserba di conculcare la indipendenza e libertà del suo protetto, cessa il trattato di tornare in vantaggio del garantito, ed è invece un'offesa permanente ai suoi diritti primitivi, e perciò stesso nullo.

Il trattato di *sicurezza* è poi una specie di garantia, rivolta a mantenere coloro in favore dei quali è conchiuso, non solo illesi da qualunque aggressione, ma altresì dal pericolo che possa essa aver luogo.

Il trattato di *protezione* è parimenti una specie di garantia che uno stato esercita verso un altro; di conseguenza soggiace alle regole esposte per quello di garantia.

Il trattato di *neutralità* è quello per il quale due o più stati si obbligano a garantirsi la neutralità scambievole allo scopo di non essere obbligati a prendere parte ad una guerra. Preso in questo senso, il trattato di neutralità è anche una specie di garantia che si danno gli stati contraenti del libero esercizio della loro autonomia, per quanto concerne il diritto di guerra, che è in loro facoltà esercitare quando credono; e non devono essere costretti a prendere parte loro mal volentieri ai conflitti internazionali che non di rado si agitano tra gli altri popoli. Di questa specie fu il trattato di neutralità fra l'Italia, l'Austria, la Russia e l'Inghilterra da ultimo conchiuso in occasione della guerra del 1870 fra la Prussia e la Francia.

Nel trattato di neutralità sono determinati i diritti e i doveri dei neutri verso i belligeranti e viceversa, che per altro risultano dai principii fondamentali del diritto internazionale.

Il trattato di neutralità, per essere legittimo, è mestieri:

1.° Che la neutralità sia garantita per le nazioni

che sottoscrivono il trattato, e non per altre che non partecipano al medesimo, dovendo, non gli stranieri, ma ogni singolo stato disporre di sè stesso.

2.° Che ognuno dei contraenti, in base al trattato conchiuso, abbia diritto a reclamare dagli altri la difesa della propria neutralità, che fosse offesa d'alcuno dei belligeranti; ma, se poi per fatti sopravvenuti riconosce il bisogno di prendere parte alla guerra, deve essere in sua facoltà il farlo, perchè la neutralità è in ognuno dei contraenti un diritto, giammai un obbligo. D'altronde nessuno può essere tenuto a restare nella inazione, quando i suoi bisogni e la sua salvezza esigano che agisca; ed ove un trattato internazionale sanzionasse tale obbligo, sarebbe virtualmente nullo.

3.° Che il trattato di neutralità sia limitato ad una sola guerra, a determinati avvenimenti internazionali, perchè, come dimostrai, trattati perpetui non possono esisterne.

Da queste osservazioni segue che i trattati internazionali coi quali è garantita la neutralità del Belgio, della Svizzera e della Grecia sono viziati di radicale nullità, sia per essere perpetui, sia perchè gli stati pei quali fu garantita la neutralità non presero parte alla conchiusione dei medesimi, ed infine, perchè della neutralità si fa a loro un dovere e non un diritto.

IV.

I trattati di amicizia sono diretti a testimoniare la buona intelligenza ed i rapporti amichevoli che esistono fra i popoli. Nondimeno questi trattati possono dirsi superflui, o almeno esistenti di diritto fra tutti gli stati nel grado di attuale civiltà; perchè tutti i popoli vivono in frequenti e perenni relazioni, ed hanno oramai riconosciuto che dallo accordo generale deriva il benessere cosmopolita, nel quale quello individuale sta racchiuso; quindi sentono tutti il bisogno di vivere armonicamente, ed in amicizia ge-

nerale. Se poi sotto il velo di un trattato di amicizia si contiene un'alleanza, questa è regolata dai principii seguenti.

Trattati di alleanza sono quelli che risultano dalla associazione di due o più stati diretta ad ottenere uno scopo politico. E poichè questo scopo può essere pacifico o guerresco, l'alleanza può essere di pace o di guerra. Quest'ultima può essere *difensiva*, quando ha per iscopo respingere con la guerra aggressioni minacciate o consumate in danno dei diritti conosciuti degli alleati: *offensiva* quando ha per oggetto di ottenere mediante la guerra la ricognizione di nuovi diritti contrastati dagli stranieri. Non influisce nell'applicare tale distinzione chi sia colui che per il primo cominci in fatto le ostilità, poichè queste possono essere una conseguenza necessaria di un'offesa recata ai proprii diritti, che trascina seco il bisogno di iniziare una guerra difensiva, e non cessa di essere tale, malgrado l'offeso sia quello che primo rompa la pace.

Da ciò segue che un'alleanza collo scopo di ottenere la convocazione di un congresso, di stabilire una linea determinata di condotta e simili è un'alleanza pacifica. Se però ha in mira di mantenere colla forza la integrità del territorio degli stati alleati minacciato di smembramento, o pure di ingrandirlo, si ha un'alleanza guerresca, la quale è difensiva nel primo caso, offensiva nel secondo; e se è diretta a tutti e due scopi, dicesi alleanza offensiva e difensiva.

L'alleanza può essere generale o parziale. È generale, quando gli alleati partecipano nella uguale misura ai mezzi ed agli scopi della medesima, tali sono le alleanze difensive ed offensive conchiuse fra stati che impiegano tutte le loro forze nella guerra da loro fatta col fine di dividere tra loro ugualmente i danni ed i vantaggi derivanti dalla guerra. È parziale, quando gli alleati non prendono parte a tutti gli eventi della alleanza, ma concorrono in una determinata proporzione: tale è l'alleanza con cui

uno stato si obbliga fornire un deteminato contingente di armati ad uno degli stati belligeranti, o pure un sussidio in armi o in danaro e simili, perlochè una tale alleanza è anche detta *trattato di sussidii.*

L'alleanza differisce dalla confederazione in quantochè la prima stabilisce frai contraenti un vincolo transitorio, con scopo determinato, e la seconda lo fonda permanente e generale; in modoche l'una può dirsi essere una federazione momentanea e parziale, e l'altra un'alleanza permanente e generale.

L'alleanza prende le mosse da un principio giusto ed onesto, cioè quello che l'unione fa la forza, ed ha in mira di raggiungere quegli scopi che non possono essere conseguiti da un solo stato, ma richiedono il concorso di molti. Mercè l'alleanza i deboli possono ottenere il rispetto dei loro diritti, perchè congiungendo le loro forze, possono agguagliare e tal fiata superare quelle di un nemico potente, che combattendoli ad uno ad uno potrebbe sopraffarli.

Da ciò segue che gli stati deboli devono sempre scambievolmente allearsi e difendersi, perchè l'aggressione che si consuma contro ognun di loro, sebbene non colpisca gli altri, pure contiene virtualmente la minaccia che si ripeta contro essi in avvenire. E se restano indifferenti contro i disastri di un di loro, lo stesso egoismo si manifesterà per loro in appresso, se uguale sciagura li colpisca; ed invece un'alleanza accettata in difesa di uno stato minore, quantunque non rechi immediato e diretto vantaggio a chi la consente, pure costituisce un precedente favorevole, per il quale colui che propugnò i diritti altrui potrà trovare difensori dei suoi, ove siano in appresso aggrediti. Difatti taluni nel 1854 biasimarono il sommo statista Cavour per aver consentito l'alleanza del Piemonte cogli stati che combatterono contro la Russia, la quale sulla Turchia più aperte manifestava le sue cupide brame; ma altri l'applaudirono, trovando in quel fatto il germe della possibilità di future alleanze in difesa d'Italia; e queste difatti ebbero luogo nel 1859 colla Francia, donde le vittorie

contro l'Austria, l'annessione della Lombardia, l'inizio dell' attuazione del programma nazionale, e la possibilità degli eventi posteriori, che lo portarono a compimento.

Però l'alleanza, per essere legittima, è mestieri:

1.° Che sia conchiusa fra gli stati, e non frai principi per garentirsi i loro troni, nel qual caso non sarebbe un' alleanza nazionale derivata dal libero esercizio dell'autonomia dello stato; ma una tirannica colleganza del proprio re con quelli stranieri diretta allo scopo di opprimere i popoli.

2.° Che non sia diretta allo scopo di mantenere i popoli nello *statu quo;* perchè le nazioni sono perfettibili, e non possono restare nella immobilità, ma hanno il diritto ed il dovere di progredire incessantemente, secondo il loro naturale destino.

3.° Che abbia in mira il trionfo della giustizia. Per conseguenza un' alleanza s' intende conchiusa sempre sotto la tacita condizione di avere tale scopo, mancando il quale, non ha alcun effetto. Qualora poi espressamente si pattuisse il contrario, e tendesse ad opprimere le nazionalità, sarebbe un trattato con fine illecito, e perciò nullo e non obbligatorio. « Rifiutare aiuti ai proprii alleati in una guerra iniqua, dice Bluntchli, non è rompere un'alleanza, ma adempire ad un dovere imposto dal diritto internazionale (1).

Segue da ciò che il trattato della Santa Alleanza era radicalmente nullo, sia perchè conchiuso frai principi europei allo scopo di mantenere i loro troni, anche in opposizione della volontà dei popoli, sia perchè mirava a recidere ogni progresso, volendo che gli stati rimanessero sempre immobili nelle medesime condizioni politiche, sia perchè era diretto ad un fine illecito, qual era quello della oppressione delle varie libertà nazionali.

L'obbligo di andare in soccorso dell'alleato cessa, quando è in pericolo la propria nazione, perchè nes-

(1) Op. cit., p. 241.

suno è tenuto, qualunque siano gl'impegni contratti, a soccorrere gli altri, quálora è minacciato da un pericolo personale: la propria salvezza ha la preferenza su quella degli altri. Se si ammettesse il contrario, si riconoscerebbe la validità di un' obbligazione contenente non solo il danno di chi l'accetta, ma altresì il proprio suicidio. Non nego che di questo principio può abusarsi, e mancare ai doveri dell'assunta alleanza sotto il pretesto di un pericolo personale, benchè apparente; ma l'abuso che può farsi di un principio non può mai mettere in dubbio la certezza di sua esistenza.

Taluni pubblicisti annoverano frai trattati i patti federali: tuttavia siccome questi sono piuttosto una associazione permanente e generale degli stati mi è sembrato più giusto parlarne altrove (1), dove tengo parola delle unioni degli stati, sebbene non devo tacere che tale unione genera un vincolo giuridico fra gli stati, ed in questo senso può dirsi un trattato. Però, ragionando in tal guisa, tutte le unioni sarebbero trattati. Ben vero è a notarsi che essendo tali associazioni un legame politico degli stati non solo, ma altresì costituzionale, sono più che un trattato: sono un' associazione permanente e generale, che rientra frai varii modi di esistere degli stati, le quali non solo vincolano i popoli federati nei loro rapporti esterni, ma spesso in quelli interni, come nello stato composto. Le federazioni poi, per essere secondo natura, devono piuttosto fondarsi fra popoli connazionali, anzichè fra stranieri, e sono un passo verso l'unità dei medesimi; i trattati invece possono razionalmente consentirsi fra gli uni e gli altri, ed anzichè mirare alla fusione nazionale dei contraenti, mantengono un vincolo speciale e transitorio, per il quale, raggiunto lo scopo per cui furono consentiti, si sciolgono spesso, non lasciando neanco traccia di loro esistenza.

(1) Sezione I, cap. III.

V.

Trattati di mediazione sono quelli pei quali due o più stati accettano la intromissione di una terza potenza, allo scopo di recidere contese fra loro animate.

Trattati di arbitraggio sono quelli pei quali due o più stati rimettono ad un tribunale arbitrale il giudizio delle quistioni tra loro surte. Di questa specie fu il trattato di Washington dell'8 maggio 1871 conchiuso fra gli Stati Uniti d'America e la Gran Bretagna, relativo alla quistione dell'Alabama.

Trattati di giurisdizione sono quelli relativi alle leggi, alla competenza ed al giudizio di taluni fatti di natura speciale, perchè interessano persone di nazionalità differenti, e che talvolta creano taluni tribunali speciali, particolarmente poi per l'esecuzione delle leggi e regolamenti relativi alla navigazione dei fiumi che traversano varii stati.

Di questi trattati si ha un esempio nella convenzione di Mannheim riguardante la navigazione del Reno sottoscritta il 17 ottobre 1868 dai Paesi-Bassi, dal Granducato di Baden, dalla Baviera, dalla Francia, dalla Prussia e dal Granducato di Hesse, la quale è stata oggetto di non poche osservazioni critiche (1), che non è questo il luogo di esaminare.

Sono trattati giurisdizionali altresì quelli che stabiliscono fra gli stati i consoli, per quella parte che si attribuisce una giurisdizione speciale ai medesimi verso i loro connazionali commercianti, marini, dimoranti o di passaggio nel territorio dei contraenti. Questa giurisdizione attribuita ai consoli perloppiù non è obbietto di un trattato speciale, ma ordinariamente è un patto accessorio contenuto nei trattati di commercio, di navigazione e in quelli consolari.

(1) V. *Revue de droit international et de legislation comparée*, t. I, p. 151; Rolin, Jaequemyns, *Chronique de droit international*, p. 622; Asser, *La session parlamentaire des Pays-Bas, 1868-1869;* Pierantoni, *I fiumi e la convenzione internazionale di Mannheim.*

E poichè vi sono taluni reati pei quali la vicinanza delle frontiere fra due stati produce l'impunità dei colpevoli, molto più per le contravvenzioni alle leggi doganali, forestali, di caccia, di pesca e simili, gli stati sogliono conchiudere taluni trattati che possono dirsi di giurisdizione, inquantochè i contraenti si obbligano scambievolmente a perseguitare nei territorii reciproci gli autori di tali reati commessi nello stato vicino alla base di un processo verbale redatto dall'autorità del luogo.

I trattati giurisdizionali sono sempre legittimi, quando non portano diminuzione della sovranità dei contraenti, hanno per iscopo la esecuzione della legge con le forze unite di due o più stati, e riguardano dei casi in cui è necessario l'esercizio della giurisdizione straniera, per essere impossibile esercitarla isolatamente ognuno di essi nel suo territorio.

Mercè i *trattati di estradizione* gli stati contraenti si impegnano a consegnarsi i delinquenti scambievoli, rifugiati in alcuno dei loro territorii, stabilendo le condizioni, i reati ed i modi nei quali si obbligano a fare tale consegna, e mai la consentono pei proprii sudditi, e pei reati politici, qualunque sia il malfattore.

Questi trattati rassomigliano quelli giurisdizionali, inquantochè l'arresto e la consegna di un accusato è fatta da uno stato all'altro sulla base di un mandato di cattura o di una sentenza di condanna emessa dalle autorità competenti dello stato a cui si fa la consegna. Sono legittimi, perchè mirano a restringere l'asilo e l'impunità dei delinquenti, e si fondano sull'ordine giuridico universale e sulla solidarietà che hanno tutti i popoli di attuare il diritto.

I trattati di estradizione aumentano di giorno in giorno; il che dà giustamente a sperare che non è lontana l'epoca in cui sarà tolta ogni ritirata al delitto.

VI.

Allorquando fra gli stati si stabiliscono accordi speciali per l'esercizio, l'esazione ed il godimento dei loro diritti percepiti mercè le loro dogane, si conchiudono *trattati doganali*, consentiti allo scopo di migliorare il commercio dei contraenti e dare una spinta alle loro industrie e manifatture. Questi trattati sono sempre utili e legittimi, quando sono conchiusi tra stati connazionali, che mirano a congiungersi in unica nazione, e non potendo ciò attuare prontamente, si limitano a togliere tutti gli ostacoli e le barriere che si frappongono al loro commercio.

Di questi trattati si ha un esempio nello *Zollverein* tedesco, il quale fonde in tal guisa gli stati germanici nello esercizio dei loro diritti doganali, che può anche dirsi che costituisce fra loro un vincolo federale speciale. E poichè il *Zollverein* si è reso di grande importanza in Europa, giova farne una sommaria esposizione.

Dopo la pace generale del 1814 e 1815 la Prussia fece ogni sforzo per formare un'unione doganale tedesca, e minorare così il danno che derivava dallo eccessivo sminuzzamento dell'Alemagna. E poichè i suoi tentativi rimasero inefficaci, nell'anno 1818 si diè a riformare la sua tariffa doganale, non mise proibizione per l'entrata di prodotti stranieri, solo li sottopose ad un dazio protettore dal 10 al 15 per %; stabilì l'esenzione di ogni tassa per l' esportazione dei prodotti nazionali, meno di un diritto detto di bilancia per solo transito. Aprì così la Prussia la via ad un avvicinamento commerciale ed alla possibilità di una lega doganale cogli altri stati tedeschi; e difatti a tale uopo si iniziarono delle trattative tra la Baviera, il Wurtemberg, Baden, Nassau e la Sassonia, le quali ebbero termine colla conferenza di Darmstadt nel 1820 senza dare alcun felice risultato. Tuttavia nel 1827 i governi di Munich e Stuttgart firmarono con la Baviera e qualche altro stato la prima con-

venzione di unione doganale, detta lega bavarese, colla quale furono abolite le dogane interne, stabilendo unica tariffa con percezione comune e divisione proporzionale delle rendite, il che in germe gettava le basi dello *Zollverein*. La Prussia comprese essere quello il momento in cui i principii attuati con la sua riforma del 1818 doveano estendersi in tutta la Germania. Dapprima incontrò gravi opposizioni, ed appena potè conchiudere un trattato doganale detto lega prussiana col principato di Anhalt ed il granducato di Assia-Darmstadt. Gli altri stati si congiunsero in unione opposta detta lega turingia col trattato del 24 settembre 1828 accettato a Cassel dalla Sassonia reale e ducale, da Assia-Cassel, da Brunswick e Nassau, dai due Reuss e dai principati di Schwarzbourg. Diguisachè tre unioni doganali esistevano in Germania nel 1828: al nord quella prussiana, nel centro quella turingia, al mezzogiorno quella bavarese. Però nel 1831 la Prussia riuscì a fare adottare ad Assia Elettorale la sua tariffa; il che portò nel 1832 che la Sassonia reale, allo scopo di aprire ai suoi prodotti i mercati della Slesia, della Pomerania, del Brandemburgo e dei paesi circonvicini, si decise di accettare l'unione prussiana. Ciò disorganizzò l'unione turingia, la quale di seguito si trovò nella necessità di secondare l'idea della Prussia; la quale restava divisa solamente dall'unione bavarese; ma questa col trattato generale del 1833 si congiunse del pari all'unione prussiana, che prese il nome di *Zollverein* tedesco.

Solamente due gruppi di stati non presero parte a tale unione, cioè l'uno composto dei due Meklembourg, delle tre città anseatiche dell'Holstein, e l'altro di Baden, Nassau, Francfort, l'Hannover e i ducati di Oldenbourg e di Brunswich, riuniti in altra associazione, detta *Steververein* (unione di pedaggi e di tasse). Tuttavia quest'ultimo gruppo entrò nello *Zollverein* coi trattati del 1835, 1836, 1851, 1852; diguisachè nel 1855 tutti gli stati della confederazione germanica, meno il gruppo del Nord e l'Austria, for-

mavano un'associazione composta di 34 stati con una estensione di 16,504 leghe quadrate di territorio, ed una popolazione di 35,000,000 d'anime.

L'Austria si avvide, ma troppo tardi, del danno che a lei derivava dal suo isolamento, e dallo avere lasciato alla sola Prussia l'iniziativa delle riforme economiche, il che aumentava il prestigio di quest'ultima a danno di lei, e preparava a lungo andare la sua esclusione dalla confederazione germanica, la quale ebbe luogo colla pace di Praga.

Il *Zollverein* portò un gran beneficio alla Germania sotto l'aspetto economico e politico, perchè, togliendo le barriere e tutti gli ostacoli interni, la fece pervenire ad un alto grado di prosperità industriale, commerciale, agricola e manifatturiera, la coprì di un'immensa rete ferroviaria, il che lanciò le basi della unificazione politica tedesca.

L'unione doganale tedesca stabiliva piena libertà commerciale fra gli stati uniti, soppressione delle barriere fiscali interne, una tariffa doganale comune, con divisione dei prodotti daziarii proporzionata alla popolazione di ogni singolo stato, amministrazione doganale, fatta da ogni stato mercè i suoi agenti, con l'obbligo di rendere ogni tre mesi conto all'ufficio centrale di Berlino delle sue percezioni trimestrali nette delle spese amministrative.

Col trattato poi di Berlino dell'8 luglio 1867 fu ricostituito lo *Zollverein*, creando a Berlino due autorità centrali nelle cui mani fu concentrato il potere legislativo ed esecutivo dell'unione. Il primo potere è esercitato dal consiglio federale dello *Zollverein*, detto *Zollparlament*, siede in Berlino, si compone dei membri del *Reichstag* (camera dei rappresentanti della confederazione del Nord) e dai deputati dei quattro stati dell'Alemagna del Sud, eletti per suffragio universale diretto e secreto; le sue deliberazioni sono pubbliche, le sue legislature durano tre anni, durante i quali può essere sciolto per decisione del consiglio federale di accordo col presidente della confederazione. Il Zollparlament può

restare intatto anche nel caso di scioglimento del Reichstag federale del Nord, ed ha l'iniziativa delle leggi col consiglio federale.

Il potere esecutivo risiede nel Bundesrath (consiglio federale) il quale si compone dei delegati degli stati germanici uniti, i quali possono nominarne un numero uguale ai loro voti federali. Questi voti sono divisi come segue: Prussia, 17; Sassonia, 4; Mecklembourg-Schwerin, 4; Mecklembourg-Strelitz, 1; Oldenbourg, 1; Brunswick, 2; Sassonia-Weimar, 1; Sassonia Meiningen, 1; Sassonia Altenbourg, 1; Sassonia Cobourg-Gotha, 1; Anhalt, 1; Schwarzbourg-Rudolstadt, 1; Schwarzbourg-Sonderhausen, 1; Waldeck, 1; Reuss ramo primogenito, 1; Reuss ramo cadetto, 1; Schauenbourg-Lippe, 1; Lippe, 1; Baviera, 6; Würtemberg, 4; Hesse, 3; Baden, 3.

Il *Bundesrath* costituisce dei comitati permanenti per gli affari doganali, di commercio, di vie di comunicazione e di contabilità; è presieduto da un delegato designato dalla Prussia, si riunisce una volta per anno in Berlino, e più, quando un terzo di voti lo richiede. Il capo supremo della confederazione del Nord negozia e conchiude i trattati di commercio o di navigazione con le potenze straniere, ma devono essere approvati dal consiglio federale; e per l'esecuzione devono essere sanzionati dal Zollparlament.

Il Zollverein, come si vede da questa sommaria esposizione, ha per iscopo di favorire il commercio ed agevolare gli scambii, e mira sempre più ad avvincere gli stati germanici.

VII.

I *trattati di commercio* mirano ad assicurare la libertà commerciale degli stati contraenti; e poichè il commercio esiste tanto in tempo di pace, quanto in tempo di guerra, questi trattati possono riguardare tanto l'una, quanto l'altra epoca. Per quanto

riguarda il tempo di pace ordinariamente stabiliscono le condizioni sotto le quali i sudditi dei contraenti possono dimorare nel territorio scambievole, equiparandoli per lo più ai nazionali, ed assicurando loro piena libertà di sè stessi, delle loro famiglie, delle loro proprietà, del loro commercio, disponendo del tutto a loro piacere. Determinano altresì questi trattati le condizioni sotto le quali possono esercitarsi le importazioni e le esportazioni, il transito ed il trasbordo delle merci, i diritti e le competenze doganali, e lo esercizio dei medesimi; tutelano la sicurezza e la facilità degli accordi commerciali. Per quanto riguarda il tempo di guerra, regolano le condizioni del commercio durante le ostilità, non solo pel caso di guerra che esistesse fra gli altri stati, ma altresì pel caso che questa divampasse trai contraenti, accordando ai sudditi rispettivi un tempo determinato per mettere in salvo le loro merci e lasciare il territorio e simili.

I trattati commerciali, che sotto questo aspetto sono di grande utilità, possono riuscire economicamente dannosi, qualora assicurino, come spesso avviene, taluni speciali vantaggi ai sudditi delle nazioni contraenti, negandoli agli altri popoli; i quali sono perciò nella impossibilità di portarvi la loro concorrenza, ed i nazionali sono obbligati a comprare o a vendere colla nazione privilegiata, che a suo arbitrio detta la legge sul mercato. « Sotto queste condizioni, dice Adamo Smith, il valore di cambio del prodotto annuale di una nazione subisce una diminuzione per ogni trattato di questa specie. E malgrado questa diminuzione non possa giungere sino ad una positiva perdita, è certo che rende minore il guadagno che avrebbe potuto conseguire senza una tale convenzione; ed ancor quando tragga qualche vantaggio in tal commercio, è sempre minore del guadagno che avrebbe potuto ottenere con la libertà del commercio (1). »

(1) *Scienza della ricchezza.*

I trattati di navigazione sono spesso congiunti a quelli commerciali, regolano trai contraenti i diritti di navigazione, le quarantene, i pedaggi sui fiumi ed i canali, il soggiorno dei bastimenti nei porti e nelle rade dei contraenti, il numero delle navi da guerra ed il tempo che possono dimorare nei porti scambievoli; definiscono in caso di guerra come possa esercitarsi l'*embargo*, il tempo necessario in cui le loro navi debbono lasciare i loro porti, le merci che costituiscono il contrabbando di guerra, il diritto di visita e la forma come praticarsi e i diritti che sono accordati alla bandiera.

Nella convenzione stipulata dall'Italia con la repubblica di Venezuela fu sul proposito stabilito « che le parti contraenti adottano nelle loro mutue relazioni il principio che la bandiera cuopre la mercanzia. Se una delle parti contraenti rimanesse neutra, quando l'altra sia in guerra con una terza potenza, le mercanzie protette dalla bandiera neutra saranno pure reputate neutre, quand'anche fossero di pertinenza nemica. Si eccettuano tutti gli oggetti considerati come contrabbando di guerra. » Si accordano altresì le parti nel volere che « la libertà della bandiera faccia sicura quella delle persone, e che gli individui i quali appartengono alla potenza nemica, essendo trovati a bordo di un bastimento neutro, non potranno essere fatti prigioni, a meno che si trattasse di militari attualmente al servizio nemico. » Determinano del pari i documenti opportuni a provare la nazionalità della nave e dello equipaggio. Prevedono il caso di guerra frai contraenti, dichiarando il rispetto delle persone e delle proprietà dei sudditi scambievoli, in omaggio del principio che la guerra è una relazione di stati, e per conseguenza non può influire sui privati.

Coi *trattati consolari*, che sono ordinariamente annessi a quelli commerciali e di navigazione, i contraenti si accordano scambievolmente il diritto di stabilire ufficiali consolari nei rispettivi porti e nelle piazze commerciali per proteggere il loro commer-

cio, e godenti di talune immunità, esenzioni e diritti necessarii allo esercizio delle loro funzioni. Perlochè si accorda loro il diritto di arrestare o rinviare a bordo o nel paese nativo i marinari che avessero disertato da un bastimento della loro patria, dimorante nel porto straniero; tuttavia per esercitare questo diritto e simili, devono rivolgersi alle autorità straniere, giustificare la nazionalità dei marinari, e queste procedono alla ricerca ed arresto dei disertori, e trovatili, li depongono nelle carceri locali a spese del console, sin quando questo avrà occasione di rimandarli alla loro patria.

VIII.

I *trattati relativi alle ferrovie* hanno per iscopo mettere in accordo il movimento ferroviario degli stati contraenti; perchè le strade ferrate, che aumentano di giorno in giorno, non presterebbero tutto il servizio di cui sono suscettibili, qualora fossero limitate al solo territorio di ogni singolo stato in cui si ritrovano; perlochè è mestieri congiungerli alle frontiere delle varie nazioni. In vista di ciò gli stati conchiudono trattati diretti alla costruzione delle opere opportune per la coincidenza alla frontiera delle scambievoli ferrovie; e perciò convengono la continuazione della linea intermedia fra le medesime, stabilendone la larghezza, la forma ed il peso delle lamine, la grandezza e forma dei vagoni, il modo d'attacco dei varii treni, i segnali necessarii al movimento ferroviario, in modo che le strade così congiunte abbiano un cammino continuo ed uniforme lungo il territorio dei contraenti. E se occorre traversare un fiume esistente frai loro confini, si obbligano alla costruzione dei ponti opportuni, come quello che fecero la Francia ed il Ducato di Baden tra Kehl e Strasburgo, o se un monte divide due stati, si obbligano a traforarlo, come l'Italia e la Francia pel Cenisio, stabilendo su chi gravitino le spese, ed in quale proporzione. Prendono gli oppor-

tuni accordi sulla coincidenza, sull'orario e sulle tariffe dei rispettivi treni, determinano il punto dello scambievole confine in cui si obbligano ad erigere una stazione comune, con facoltà di collocarvi magazzini distinti ed un ufficio doganale pertinente a ciascuno dei contraenti; fissano i rapporti fra gli impiegati di questi ufficii, determinano con precisione i modi con cui esercitano i loro diritti doganali, le visite nei bagagli e nelle merci, il loro transito, la scorta doganale ed il foglio di via che deve accompagnare i varii treni, in modo che le percezioni fiscali stiano in armonia con la continuità delle varie strade ferrate così congiunte.

Trattati postali sono quelli che hanno per iscopo di organizzare il servizio delle corrispondenze frai varii stati e frai varii cittadini di cui gl' interessi stanno in armonia, e stabiliscono regolamenti speciali non solo nell'interno delle nazioni, ma altresì nei rapporti esterni delle medesime.

Questi trattati, quantunque siano cominciati nel principio di questo secolo, pure negli ultimi venti anni si sono così generalizzati, che poche nazioni non si trovano legate dai medesimi: ciò per effetto del grande incremento che hanno preso le relazioni internazionali. Essi mirano a regolare la trasmissione, la natura, il peso delle lettere, delle stampe, dei libri, dei campioni e simili con una tariffa proporzionata al peso degli oggetti inviati, ma sempre uniforme malgrado le maggiori distanze. Si stabilisce solamente una tariffa speciale per gli oggetti raccomandati o assicurati; e si determinano le norme e le tasse relative ai vaglia postali.

Le franchigie postali esistenti dentro uno stato non sono ordinariamente estese in un altro, e non entra nella convenzione l'invio di oggetti di valore, come gioielli e simili. Si conviene del pari il transito della valigia postale per altri stati vicini ai contraenti, che in tal caso servono di semplici intermediarii. Si stabilisce una contabilità speciale per ripartire frai contraenti, proporzionatamente alla popolazione

ed al territorio scambievole, le spese ed i redditi postali.

Altro mezzo di comunicazione del pensiero nell'odierna civiltà sono i telegrafi elettrici, per conseguenza gli stati conchiudono trattati che governano la trasmissione dei telegrammi elettrici da un punto all'altro del globo.

Questi trattati, che oggi sono in gran numero, regolano la congiunzione delle linee telegrafiche, o stabiliscono la formazione di linee internazionali, o di fili sottomarini, dei quali talvolta la concessione è fatta a compagnie private, riserbando ai governi un diritto di sorveglianza; o determinano la tariffa dei telegrammi, sia per quanto riguarda i dispacci diretti nel territorio dei contraenti, sia per il semplice transito, se altrove inviati. Garantiscono altresì il secreto dei telegrammi, determinano gli apparecchi telegrafici, la lingua in cui devono essere redatti, che ordinariamente è quella che si parla negli stati contraenti o la latina; creano un ufficio internazionale per la contabilità delle spese e degli introiti telegrafici, e per la direzione e sorveglianza dei telegrafi, e stabiliscono tutto ciò che occorre per la pronta trasmissione o sollecito ricapito dei dispacci.

I trattati concernenti i telegrafi elettrici si sono oramai così generalizzati che hanno impegnato quasi tutti gli stati, moltoppiù dopo la convenzione di Parigi del 17 maggio 1865 conchiusa tra l'Austria, Baden, la Baviera, il Belgio, la Danimarca, la Spagna, la Francia, la Grecia, Amburgo, Annover, l'Italia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Prussia, la Sassonia, la Svezia e Norvegia, la Svizzera, il Würtemberg, la Turchia; alla quale convenzione aderirono poscia tutti gli stati che oggi formano la confederazione alemanna del Nord, la Rumenia, la Servia, la Russia, l'Inghilterra e la Persia per le linee indo-europee; ed è stata completata per un atto addizionale firmato a Vienna nel 21 luglio 1868.

IX.

La ricognizione del diritto di proprietà sulle cose materiali fu contemporanea alla fondazione delle società civili, non così i diritti degli autori sulle opere d'ingegno. Solo nei primi tempi della invenzione della stampa e precisamente nel 1494 la Repubblica di Venezia permise ad Ermanno Liktenstein la stampa dello *Speculum historiae* di Vincenzo Beauvois sotto la pena di ducati dieci per lo smercio di qualunque esemplare contraffatto. Ad *Aldo* il vecchio, che inventò il carattere italico, fu concesso l'uso esclusivo del medesimo. In Francia nel 26 gennaio 1576 fu concessa a Giuseppe Bade una privativa per la vendita delle *Institutiones Oratoriae* di Quintiliano; e nella legge del 20 novembre 1610 fu stabilito all'articolo 22 che ciò « che si trovasse stampato o contraffatto in pregiudizio dei privilegii ottenuti dai librai o dagli stampatori sarà preso e sequestrato. » Negli statuti di Francia poi del 1618 furono con gli articoli 19 e 23 emesse talune disposizioni relative alle contraffazioni ed ai prolungamenti dei privilegii. Però nel 30 agosto 1777 furono promulgati i celebri decreti i quali stabilirono che niuno poteva stampare un libro nuovo, senza pria averne ottenuto il privilegio che era accordato agli autori o ai loro eredi. Chi contraffaceva un' opera privilegiata era punito con una multa di lire 6000, e gli esemplari contraffatti erano sequestrati e messe al pilone. Questi principii ebbero nuova conferma colle leggi del 19 e 24 luglio 1793, del primo gennaio anno XIII, e colle disposizioni contenute nel codice penale francese del 1810.

Nel 1825 e 1826 fu istituita in Francia una commissione di pubblicisti, di letterati e di artisti, coll'incarico di compilare un progetto di legge sulla

proprietà letteraria. Questa commissione si pronunziò contro il sistema della proprietà assoluta e perpetua; ma il suo principio fu accolto dieci anni dopo, nel 1836, allorchè un'altra commissione, presieduta dal signor Segur, fissò la durata del diritto di autore alla sua vita ed a cinquant'anni dopo a beneficio dei suoi eredi ed aventi causa. Poscia, nel 1 giugno 1839 a proposta del ministro Salvandy fu votata dal parlamento francese una legge che limitò a trent'anni tal diritto. Nel 1841 si riprodusse nelle camere francesi la quistione, sostenendo la perpetuità del diritto di autore, ma una tal proposta fu respinta e confermata la durata di trent'anni.

Negli stati italiani esistevano varie leggi che governavano la proprietà letteraria, di cui per amor di brevità trasando la esposizione. Per altro oggi impera in tutto il regno la legge del 25 giugno 1865, colla quale è stabilito che il diritto di autore dura per tutta la sua vita. Durante questo periodo spetta sempre all'autore il diritto esclusivo di riproduzione; solo in caso di morte prima che siano decorsi quarant'anni dalla pubblicazione dell'opera i suoi eredi o aventi causa proseguono ad esercitare lo stesso diritto esclusivo, sino al compimento di tal termine. Trascorso questo primo periodo, ne comincia un secondo, che è pure di quarant'anni, durante il quale chiunque può riprodurre un lavoro, sotto condizione di pagare a colui al quale appartiene il diritto di autore il 5 per 0[0 sul prezzo lordo che dovrà essere indicato sopra ogni esemplare. Il diritto per le opere pubblicate dallo stato, dalle provincie e dai comuni dura venti anni; ma non si estende agli atti ufficiali.

In Inghilterra lo statuto del 10 aprile 1710 della regina Anna accordava all' autore di un libro stampato o ai suoi eredi e aventi causa il privilegio esclusivo della ristampa del medesimo per 21 anni. Questo privilegio fu esteso ai disegni di stoffe con gli statuti del 1787 e 1794, i quali nel 1801 e 1814 furono ampliati ed ordinati in un corpo di leggi. Però i diritti di autore sono attualmente regolati in Inghil-

terra dagli statuti *Victoria* del 10 maggio 1844 e del 28 maggio 1852 pei quali è ammesso: 1.° il diritto esclusivo del governo alla pubblicazione di tutti gli atti legislativi, e, come capo della chiesa, dei libri di liturgia e della bibbia in lingua inglese; 2.° quello delle università brittaniche pei libri della pubblica istruzione; 3.° quello degli autori per tutte le opere pubblicate dopo il 1 luglio 1842, il quale dura sino a sette anni dopo la loro morte, ma non può essere meno di anni quarantadue, compreso il tempo scorso durante la vita e dopo la morte dell'autore. In quanto alle opere postume il diritto di ristampa appartiene agli eredi e aventi causa, e dura del pari anni quarantadue. La contraffazione è punita con la confisca e colla condanna dei danni ed interessi. Gli stessi principii regolano il diritto dei compositori di opere teatrali e di musica. Speciali privilegii sono altresì accordati agli scultori, incisori e simili.

In Austria ed in Germania, salvo talune differenze, il diritto di autore dura quanto la sua vita, e si prolunga per trent'anni nei suoi eredi; per le associazioni scientifiche dura cinquant' anni, ma il governo può accordare un privilegio speciale che prolunghi questo termine. Il diritto di rappresentazione dura sino a dieci anni dopo la morte dell'autore. La proprietà delle opere postume si estende a trent'anni cursuri dalla prima pubblicazione.

Disposizioni a poco presso conformi reggono la Danimarca; però il diritto di proprietà per le opere postume dura cinquant'anni; e per una ordinanza reale del 7 maggio 1828, tali disposizioni sono applicabili agli stranieri, quando il loro governo dà la stessa protezione ai sudditi danesi.

Nella Svezia e Norvegia il diritto degli autori si estende sino a venti anni dopo la loro vita; in Russia sino a cinquanta anni per le produzioni letterarie, e venticinque per quelle artistiche. In Olanda il diritto di autore esiste durante la sua vita, e dopo la morte si estende a venti anni per le opere letterarie, a dieci per quelle artistiche. Nel Belgio l'autore

ha la proprietà durante la sua vita, e la vedova e gli eredi conservano ugual diritto durante la loro esistenza. In Portogallo la legge dell'8 luglio 1851 accorda agli autori la proprietà vitalizia delle loro opere trasmissibile per trent'anni ai loro eredi. Disposizioni conformi sono stabilite per la Spagna nella legge del 10 giugno 1847; ma il diritto degli eredi dura cinquant'anni dopo la morte dell'autore.

In Isvizzera gli autori esercitano solo durante la loro vita il loro diritto, purchè non sia meno di trent'anni; nel qual caso si prolunga dopo la morte per tutto il tempo necessario a compiere tal periodo. Per le opere postume il diritto dura del pari trent'anni; purchè la pubblicazione abbia luogo fra sei anni cursuri dalla morte degli autori. Nell'impero ottomano il diritto di proprietà letterario è solamente vitalizio per l'autore; ed in Grecia dura quindici anni a cominciare dalla prima pubblicazione.

Negli Stati-Uniti di America per la legge del 3 febbraio 1831, gli autori godono di una privativa di 28 anni, che può essere estesa a quarantadue nel caso che vivessero ancora la vedova o i figli dell'autore. Nel Chilì il diritto di autore si prolunga sino a cinque anni dopo la morte dello autore; e per le opere postume dura dieci anni a datare dalla prima pubblicazione; ma il governo può prolungare questi termini. Nella Venezuela si estende sino a quattordici anni dopo la morte dell'autore, nel Messico è solamente vitalizio per l'autore, e dura dieci anni pei suoi eredi, ove si tratti di opere postume; per le società scientifiche dura quarant'anni.

Dalla compendiosa esposizione delle varie leggi degli stati relativamente al diritto di autore sulle opere d'ingegno risulta evidente che il sistema di stabilire un diritto temporaneo, anzichè perpetuo, è stato generalmente accettato dai varii legislatori del mondo. Questa idea è altresì prevalsa nel campo della scienza; e tranne poche eccezioni, la generalità dei pubblicisti si sono pronunziati per la temporaneità di tal diritto. Questo principio fu accettato

alla unanimità dal congresso degli scienziati, uomini di lettere, ed artisti riuniti a Brusselle nel 27 settembre 1858, e da quello di Anversa (1).

Coloro i quali ammisero la proprietà letteraria assoluta partirono dallo errore di volerla agguagliare alla proprietà reale; mentre in fatto è un diritto *sui generis*, attribuito agli autori sulle opere d'ingegno. « La proprietà letteraria, disse il Manzoni, è nata non da un intuito della esistenza della cosa, ma da una semplice analogia. È un traslato, che come tutti i traslati, diventa un sofisma, quando se ne vuole fare un argomento. »

Ben pochi sono stati coloro che hanno negato questo diritto agli autori; e fra questi può annoverarsi il Ferrara, il quale poi, uscendo dal campo delle astrazioni, ed entrando in quello dei fatti, fu costretto a dire che « il diritto di riproduzione può essere sospeso nel pubblico per quel tempo discreto che sia necessario, a fine di mettere il produttore in grado di vendere la totalità del suo prodotto, accordandogli un limitatissimo tempo da 5 a 10 anni, p. e., durante il quale la ristampa sarebbe vietata, e ciò perchè, se l'autore dovesse trovarsi esposto a vedere ripubblicato il suo lavoro, la pubblicazione delle opere di qualche importanza sarebbe così economicamente rinchiusa da divenire impossibile. »

Però il diritto degli autori sulle loro opere sarebbe di poco o di niun effetto, dove fosse garantito solamente nella patria dei medesimi; perchè le loro opere sarebbero liberamente ristampate in paesi stranieri, dove non giunge l'efficacia delle leggi nazionali, e gli autori sarebbero così facilmente e largamente defraudati, da rendere illusorio il loro diritto, massime nell'epoca attuale che le scienze e le lettere si sono generalizzate da per tutto, in guisa che lo scambio delle idee e delle dottrine si fa sopra una larga scala.

(1) V. *I verbali del congresso* pubblicati da Edovard Romberg, Bruxelles, 1858; Amar, *Del diritto di autore sulle opere d'ingegno.*

Ad evitar ciò in talune delle succennate leggi come in quella italiana, è stabilito il principio della reciprocità, per il quale la legge che garantisce il diritto di autore è applicabile alle stampe pubblicate all'estero, quando presso di esso esistono disposizioni analoghe; ma ciò non assicura tal diritto nei paesi in cui non esistono tali leggi. Sarebbe giusto ed opportuno che il diritto di autore sia riconosciuto in tutti gli stati, in modo assoluto tanto pei nazionali, quanto per gli stranieri; ma sin quando questo giusto desiderio non è attuato, il diritto di autore è sempre soggetto ad essere presso lo straniero defraudato. Da ciò il bisogno di assicurare con speciali trattati internazionali il diritto degli autori non solo dentro la loro patria, ma altresì in territorii stranieri. Il primo trattato di questo genere dopo le convenzioni stabilite frai governi della confederazione germanica, fu quello conchiuso fra la Sardegna e l'Austria nel 22 maggio 1840, ed oggi la più parte degli stati (1) si trovano legati da simili con-

(1) Difatti la Francia ha trattati per la proprietà letteraria con la Spagna, 15 novembre 1853; con l'Austria, 15 dicembre 1866; col Portogallo, 11 luglio 1866; col Belgio, 1 maggio 1861; colla Prussia, 2 agosto 1862; colla Svizzera, 30 giugno 1864; colla Sassonia reale, 19 maggio 1856 e 23 maggio 1865; col Gran Ducato di Mecklemburg-Schwerin, 9 giugno 1865; con le città di Brema, Lubecca ed Amburgo, 4 maggio 1865; colla Baviera, 24 marzo 1865; col Würtemberg, 24 aprile 1865; col Gran Ducato di Assia Darmstadt, 18 settembre 1852 e 14 giugno 1865. L'Alemagna con l'Inghilterra, 13 maggio 1846; col Belgio, 23 marzo 1853. La Russia col Belgio, 18 luglio 1862; colla Francia, 6 aprile 1861. L'Italia con la Francia, 29 giugno 1862; colla Gran Brettagna, 30 novembre 1860; col Belgio, 24 novembre 1859; con la Spagna, 9 febbraio 1860; coll'Austria, 22 maggio 1840; colla Repubblica di S. Marino, 22 marzo 1862; colla Svizzera, 22 luglio 1868; colla confederazione germanica del Nord, 12 maggio 1869; col Granducato di Baden, 24 maggio 1870; coi regni di Baviera e del Würtemberg, 28 giugno 1870. L'Inghilterra col Belgio 12 agosto 1864; colla Spagna, 7 luglio 1857. La Spagna col Belgio, 24 novembre 1859; col Portogallo, 5 agosto 1860; coi Paesi Bassi, 31 dicembre 1862; con Guatimala, 26 giugno 1864. Il Belgio coi Paesi Bassi, 30 aprile 1859; colla Sassonia reale, 11 marzo 1866; col Portogallo, 11 ottobre 1866; colla Svizzera, 25 aprile 1867; col Gran Ducato di Baden, 27 aprile 1866. Vari arresti federali garantiscono la proprietà letteraria fra gli stati germanici e quelli svizzeri. La Svezia poi, la Norvegia, la Grecia, la Danimarca e la Turchia non hanno ancora conchiuso alcun trattato

venzioni in modo che non è lontana l'epoca in cui la proprietà letteraria sarà assicurata dovunque. Ed è a sperare la ricognizione della medesima in tutti gli stati, non per effetto di un trattato speciale che la garantisca, ma per applicazione delle leggi interne degli stati che dovrebbero assicurare il diritto di autore per i nazionali e gli stranieri senza bisogno di alcun preventivo accordo internazionale. Mediante i trattati sulla proprietà letteraria gli stati garantiscono ordinariamente per tutto il loro territorio il diritto di autore ai loro scambievoli cittadini: in modo che questi possono esercitarlo nel territorio di ognuno dei contraenti, per lo stesso tempo e sotto le stesse condizioni con cui lo esercitano nella loro patria, con facoltà di adire, se occorre, i magistrati del luogo in cui fosse avvenuta la illegittima riproduzione o la contraffazione di opere di ingegno, ed ottenere la corrispondente riparazione (1). Questi trattati concernono la rappresentazione e la esecuzione di opere musicali e teatrali, le traduzioni di opere straniere che sono assimilate a quelle originali. Però gli articoli estratti dai giornali o da raccolte periodiche possono essere liberamente riprodotte o tradotte, purchè si indichi la sorgente dalla quale sono attinti. È ben naturale poi che per l'esercizio del diritto di autore sia necessario adempire alle opportune formalità stabilite per l'assicurazione del medesimo, quali sono talvolta il deposito ed il registro dell'opera di cui vuolsi mantenere l'esclusiva proprietà, meno il caso che la garantia del medesimo richieda l'adempimento di altre formalità.

Per complemento del diritto di autore nei trattati in parola soglionsi stabilire delle misure speciali

ma ammettono il principio di reciprocità, cioè garantiscono il diritto degli autori stranieri appartenenti a quei stati che rispettano lo stesso diritto nei loro sudditi.

(1) V. in questo senso *Trattato tra l'Italia e la Gran Brettagna del 30 novembre 1860, e colla Francia del 29 giugno 1862.*

per impedire e punire l'introduzione, l'esportazione, la vendita e l'esposizione di opere o oggetti di riproduzione non autorizzati, sia che la riproduzione derivi da alcuno dei paesi contraenti, sia che provenga da altra nazione qualunque.

Per le invenzioni e scoperte industriali si suole dagli stati attribuire all'autore una semplice privativa, cioè il diritto di attuarla e di trarne frutto egli esclusivamente per un tempo determinato, che per la legge italiana non può essere meno di un anno, nè maggiore di quindici (1).

Sono invenzioni o scoperte industriali quelle che hanno per oggetto un prodotto o un risultamento industriale, uno strumento, una macchina, un ordegno, un congegno od una disposizione meccanica qualunque, un processo o metodo di riproduzione industriale, un motore o l'applicazione industriale di una forza nota. Infine l'applicazione tecnica di un principio scientifico, purchè dia immediati risultamenti industriali (2).

La privativa ha per titolo un attestato che l'autorità competente rilascia in seguito a dimanda dello interessato, e dietro adempimento delle opportune formalità e condizioni dalla legge stabilite.

Questo attestato può essere anche conferito per una invenzione o scoperta industriale già privilegiata all'estero, purchè sia richiesto prima che spiri la privativa straniera (3), nel qual caso non può essere accordato per un termine più lungo di quello fissato nella privativa estera; nè può estendere il termine dalla legge nazionale, che per l'Italia è di anni quindici (4).

I fabbricanti ed i commercianti hanno taluni segni speciali che applicano ai loro prodotti per distinguerli da quelli degli altri, i quali segni sono detti marche di

(1) V. *Legge del 30 ottobre 1859*, pubblicata nel Regno d'Italia col *Decreto del 31 gennaio 1864*, art. 10.

(2) *Idem*, art. 2.

(3) *Idem*, art. 4.

(4) *Idem*, art. 5.

fabbrica, e consistono nei loro nomi sotto forma distintiva, negli emblemi, nei bolli, insegne, cifre, buste e simili. I vari stati assicurano il godimento esclusivo di questi segni a coloro che li hanno stabiliti, purchè ne facciano espressa domanda, ed eseguano talune determinate formalità. E perchè questa garantia si estenda anche agli stranieri, si stipulano trattati speciali coi quali gli stati assicurano questo diritto industriale in seguito allo adempimento delle formalità opportune stabilite dalla legge.

X.

Nei primi tempi del cristianesimo gli accordi convenzionali che per via di transazione si stipulavano fra due chierici o vescovi o abati per qualunque contesa sur un beneficio scambievolmente disputato si dicevano *concordati*. Poscia furono detti concordati i patti consentiti dai pontefici e dai principi cattolici, coi quali recidevano le contese surte tra gli uni e gli altri, relativamente a materie religiose e temporali, concernenti le relazioni tra la chiesa e lo stato e le attribuzioni dell'una e dell'altro nel governo di tali relazioni.

Questa specie di convenzioni si rendeva necessaria nell'età di mezzo, per essere confusi lo stato e la chiesa che vivevano in continua lotta, tentando usurpare l'uno all'altra e viceversa i poteri scambievoli; perlochè era mestieri comporre, mercè i concordati, le loro competenze, e mettere così un limite alla invasione che ognun di essi facea nei reciproci governi. Era perciò che i concordati regolavano i diritti dello stato e della chiesa cattolica, la organizzazione del clero, le circoscrizioni diocesane, la nomina alle sedie episcopali, il matrimonio, i diritti della chiesa e perciò degli istituti e delle corporazioni religiose e simili.

Le prime querele trai romani pontefici e gl'imperatori di Alemagna dierono origine a non poche transazioni, di cui la più antica, o almeno la più me-

morabile, fu quella conchiusa col concordato di Worms tra papa Calisto II e l'imperatore Enrico V nel 1123, che pose termine alla questione cotanto agitata delle investiture dei feudi e delle terre appartenenti agli abati, ed alle sedi arcivescovili; le quali furono dall'imperatore rinunziate in favore del pontefice, e questi in compenso gli concesse taluni diritti di regalia sull'elezione degli abati e dei vescovi che era fatta dal papa. Un altro concordato fu conchiuso nel 1289 fra il clero portoghese ed il re Diniz, che fu approvato con una bolla di Nicola IV. Nel 1447 avvenne il concordato, detto germanico, tra Nicola V e l'imperatore Federico III, col quale il papa riconobbe il diritto di elezione ai beneficii vacanti nei canonici delle chiese metropolitane e cattedrali, riservandosi la facoltà di confermare i nominati e di eleggere i beneficiati della provincia romana. In seguito i concordati si resero più frequenti, ed è famoso quello conchiuso nel 1516 tra Leone X e Francesco I, che durò sino ai primi di questo secolo, a cui poi successe quello del 1801, che è piuttosto una transazione politica, e poi quello del 1813 e l'altro del 1817 stipulato tra la Francia e la Santa Sede. Contemporaneamente i pontefici stipularono altri concordati con tutti gli stati cattolici, i quali in buona parte sussistono ancora, e non è mestieri esporre (1).

In Italia prima del 1860 erano in vigore tre concordati, cioè quello del Regno delle Due Sicilie, del 16 febbraio 1818; quello del Gran Ducato di Toscana del 23 aprile 1851, e quello del 30 agosto 1841. Questi concordati sono stati espressamente per effetto di talune leggi speciali in parte aboliti; e nel rimanente non possono più dirsi efficaci, perchè non più corrispondenti agli attuali ordini politici ed ai nuovi principii che formano le basi del diritto pubblico nazionale.

I concordati non sono trattati, perchè la chiesa non è una nazione, ed il pontefice non interviene nei

(1) Calvo, op. cit., p. 703, § 577, che ne fa l'esposizione.

medesimi nella qualità di principe sovrano, da lui per altro oggi perduta, ma in quella solamente di capo visibile della chiesa cattolica. Difatti le convenzioni che vincolavano lo stato pontificio con le altre nazioni per uno scopo politico erano trattati e non concordati. « Tuttavia, dice Bluntchli, si applicano per analogia ai concordati i principii relativi ai trattati propriamente detti, perchè sono consentiti da due persone indipendenti rivestite di un carattere pubblico, le quali si accordano sopra quistioni di diritto pubblico (1). »

I concordati hanno origine e si fondano sulla confusione dello stato con la chiesa, e derivano dalla lotta permanente in cui entrambi vivevano, volendo usurparsi reciprocamente le scambievoli prerogative. Difatti lo stato si credeva in diritto di entrare nella direzione di materie religiose, e la chiesa facea di tutto per usurpare, ed infatti esercitava una parte della sovranità temporale che allo stato solamente si addice. In siffatte condizioni era mestieri stabilire coi concordati una linea di demarcazione frai due poteri calcitranti, allo scopo di evitare collisioni, e stabilire un modo possibile di vita; perlochè segue che i concordati erano transazioni più o meno ingiuste conchiuse tra stato e chiesa; le quali ora la prevalenza religiosa, ed or quella laicale statuirono, secondochè maggiore era l' influenza della chiesa o quella dello stato.

Però questa confusione frai due cennati poteri e la lotta conseguente viene a cessare, attuando il principio di libera chiesa e libero stato, che stabilisce la distinzione dei due istituti, restringendoli entro confini certi ed invalicabili. Per essa, come notai altrove, lo stato e la chiesa hanno due sfere di attività separate che s'avvicinano, si toccano, ma non s'invadono scambievolmente; per modo che l' uno e l'altra hanno un' autonomia separata, che si spiega in un ambito distinto, e non possono più incontrarsi,

(1) Op. cit., art. 433.

e venire ai conflitti che scaturiscono dalla confusione dei due poteri (1).

Essendo libera la chiesa e lo stato, è questo incompetente a conoscere quistioni religiose, e la chiesa non può interessarsi di affari temporali; di conseguenza non può fra loro aver luogo alcuna discordia e verun accordo pattizio, che suppone nello stato facoltà di intromettersi in cose pertinenti a religione, e nella chiesa potestà di governare diritti meramente politici e temporali.

Lo stato libero e la chiesa libera si svolgono l'uno accanto all'altra senza conoscersi, senza darsi scambievole impaccio; quindi fra loro non ci è più nulla da pattuire, nulla da transigere, nulla da regolare. Solamente lo stato s' incontra con la chiesa come con qualunque altra persona giuridica, singola o collettiva, per tutelarne i diritti, la libertà e la indipendenza, ed imporre a lei il rispetto dei diritti delle altre persone giuridiche. Se alcuno osteggia i liberi sentimenti religiosi, la manifestazione e sviluppo dei medesimi, la legittima esternazione degli atti di culto, lo stato ripristina la libertà conculcata, non per approvare la religione che alcuno o tutti preferiscono, scappando ciò dalla sua competenza, ma per raggiungere il suo cómpito diretto a far rispettare i diritti di tutti e ad impedirne la violazione. Come altresì, se gli atti esteriori di un culto offendono la libertà dei singoli o la legittima esistenza del governo civile, egli li impedisce e li esclude, non perchè li trovi insani e miscredenti, che di ciò non deve curarsi nè può saperne, ma perchè lesivi alla propria autonomia o a quella altrui. Ora, per potere lo stato esercitare questa funzione, non è mestieri che transiga o pattuisca con nessuno, perchè la sua autorità e l' adempimento in lui dei prefati diritti e doveri non deriva da concessioni dei singoli o delle moltitudini, nè di accordi presi coi medesimi,

(1) Sezione II, cap. V, § IX, in cui è svolto il principio di libera chiesa e libero stato.

ma scaturisce diritta dall' indole sua e dallo scopo di sua particolare istituzione.

Se lo stato per adempire alla sua missione dovesse contrattare colla chiesa, non sa comprendersi perchè non avrebbe ugual debito con tutte le altre associazioni civili e coi singoli e fissar concordati coi medesimi. Comprendo che la chiesa è una società vastissima, che inspira devozione e rispetto, amore e fede, ma non perciò è un potere pubblico e sovrano, nè maneggia quistioni di diritto pubblico che allo stato solamente si addicono. È dessa sempre una società privata, che sottostà alla tutela ed al governo dello stato; non può per soggezione o per supremazia verso il medesimo, che non può averne alcuna per il dissimile suo scopo ed il differente ambito di una attività, ma perchè tutto ciò che esiste è governato dallo stato. Governo significa tutela dei diritti di ogni persona giuridica, ed impedimento nella medesima a violare quelli altrui; e questo governo si muove ed impera per virtù propria, per legge giuridica naturale, che così vuole che siano le umane associazioni; nelle quali, per quanto concerne l'attività esterna, qualunque essa sia, dovunque si diriga, comunque esercitata, da qualunque derivata e promossa, è retta dalla legge giuridica, che è garantita ed eseguita dallo stato suo unico, naturale e legittimo organo, che ne impone la esecuzione.

La chiesa non ha sovranità, perchè non include potere coattivo ed imperante, non costringe, nè impera: favella al cuore ed alla mente, agita la coscienza e lo spirito, e vuole libertà di credenze e spontaneità di fede: lo stato esercita poteri sovrani e coattivi: promulga le leggi del diritto, ne impone la esecuzione con la forza e punisce chi si attentasse a violarle. Ora i trattati possono esistere fra due sovranità, e perciò fra due stati; di conseguenza non possono aver luogo e sussistere colla chiesa, che non è sovrana, nè regge materie giuridiche.

Le convenzioni sovrane stabiliscono accordi fra due poteri coattivi che imperano e comandano, e che

senza accordi speciali potrebbero collidersi ed osteggiarsi: or non avendo la chiesa facoltà costrettive, non comandando, nè imperando, non può venire in collisione collo stato; e perciò non ha ragione e possibilità di trattare ed accordarsi pattiziamente col medesimo. Lo stato non può intromettersi nella attività religiosa della chiesa, non conosce e non giudica i suoi dommi, non definisce il suo rito e gli atti esterni del suo culto, e ciò non per patto, ma per suo indole naturale. Se poi la chiesa sorpassa i suoi confini, offende i diritti dei singoli, o aggredisce il legittimo governo civile, questo la ricaccia dentro i suoi limiti, colla stessa autorità, collo stesso diritto, con gli stessi mezzi che impiega verso tutt'altre persone giuridiche; e, per far ciò, non ci è bisogno di patti e di convenzioni, perchè risulta dallo scopo naturale di sua esistenza.

Segue dall'anzidetto che i concordati hanno fatto il loro tempo, ed oggi non hanno più ragione di esistere; che, se tuttora alcuni di essi sono in vigore presso talune nazioni, è questo uno stato transitorio, come ultimo avanzo dei tempi di confusione tra la chiesa e lo stato, e che tende a sparire per sempre, tostochè sarà completa l'attuazione del principio di libera chiesa e libero stato. Vivranno allora queste due istituzioni in un legame di armonia e di pace, sviluppando liberamente la scambievole attività, senza collisioni e senza contrasti; e i diritti reciproci avranno completa attuazione, senza bisogno di accordi e di meschine transazioni; le quali, anzichè rimuovere le lotte ed i conflitti in cui erano stato e chiesa, maggiormente alimentavano gli screzii e le discordie scambievoli. Nè da questa conclusione mi distoglie l'attuale contendere della chiesa colla sovranità civile di taluni stati, per essere questo uno stato di transizione, dal quale, usciti una volta i popoli, potranno vivere in una pace reale e consistente con tranquillità di spirito e di coscienza e rispetto dei loro diritti e delle loro credenze.

CAPITOLO QUARTO

Degli effetti dei trattati

SOMMARIO

I. Effetti dei trattati. — II. Interpretazione dei medesimi. — III. Conferma, proroga e rinnovazione dei trattati. — IV. Inviolabilità dei medesimi. — V. Mezzi di esecuzione dei trattati. — VI. Come si estinguano i trattati.

I.

I trattati di qualunque natura, tostochè sono ratificati e debitamente sanzionati dalle nazioni contraenti, devono essere resi a conoscenza di tutti, mercè la promulgazione fatta nelle forme di legge del paese in cui ha luogo. Perlochè la corte di appello di Firenze sentenziò nel luglio 1869 (1) che i trattati, benchè regolarmente conchiusi, non diventano leggi del regno, se non sono state promulgate colle forme ordinarie.

I trattati secreti per la stessa loro indole escludono qualunque pubblicità; nè questa è poi necessaria, perchè essi rifluiscono indirettamente sui singoli, e creano invece un vincolo politico fra gli stati contraenti che non produce effetti immediati sopra i privati cittadini.

I trattati regolarmente ratificati e promulgati diventano obbligatorii frai contraenti, ed entrano definitivamente in vigore nel loro scambievole territorio; senza bisogno di altra formalità negli stati retti a monarchia assoluta. Ma non può dirsi altrettanto in quelli nei quali il potere legislativo è esercitato da una o più assemblee nazionali, quando i trattati

(1) *Annali di giurisprudenza italiana*, t. IV, par. II, p. 98.

conchiusi non si trovino in accordo colle leggi imperanti in alcuno degli stati contraenti.

E di vero, se per la costituzione dello stato, il capo del medesimo non ha il potere legislativo, ed ha quello di conchiudere trattati, non può, usando questo, esercitare indirettamente quello di fare leggi, ed anche abrogare quelle già stabilite dall' intero parlamento. Segue da ciò che i trattati da lui conchiusi non entrano in vigore per quella parte che trovinsi in opposizione colle leggi del paese, e i magistrati non possono eseguirli. Difatti il trattato di Utrecca dell' 11 aprile 1713 non fu integralmente eseguito in Inghilterra, per avere il parlamento brittanico negato il suo consenso al bill destinato ad introdurre nelle leggi commerciali e marittime dell'Inghilterra le modificazioni che derivavano dagl'impegni presi con la Francia. Senza questo il potere legislativo sarebbe sopraffatto da quello esecutivo, il quale potrebbe col concorso di un monarca straniero annullare quanto gli alti poteri della nazione avrebbero potuto ordinare, abolire le leggi dello stato, distruggere sin anco il patto fondamentale. La corte di appello di Firenze (1), facendo applicazione di questi principii, negò il carattere di legge, e si rifiutò a riconoscere forza obbligatoria alla convenzione dell'11 settembre 1850 tra la Francia e la Sardegna, interpretativa del trattato del 14 marzo 1760, per la ragione che la interpretazione autentica di una legge appartiene al potere legislativo, e l'interpretazione dottrinale all' autorità giudiziaria esclusivamente. Qualora poi i trattati siano approvati dall'intero potere legislativo, sono sempre obbligatori, malgrado deroghino ad una legge dello stato; perchè, se il parlamento può disfare le leggi nazionali coi modi ordinarii, può farlo anche per mezzo dei trattati (2).

(1) *Annali*, loc. cit., p. 99; v. nello stesso senso. *Cassazione di Torino*, 14 settembre 1870, *Giurisprudenza di Torino*, ann. VII, p. 651; *Revue de droit international*, t. VI, p. 251.

(2) *Cass. di Torino*, 25 genn. 1871; *Revue de droit international*, loc. cit.

Negli Stati Uniti, benchè i trattati siano conchiusi dal Presidente colla ratifica del senato, non entrano in vigore per quella parte che portino un onere alla finanza, che modifichino la legislazione interna, che alterino la tariffa doganale o che importino variazione di territorio, senza essere sottoposti all'approvazione dell'intero congresso, a cui appartiene solamente il diritto di far leggi (1).

L'effetto generale derivante dai trattati è di stabilire dei diritti e dei doveri frai contraenti, e per conseguenza il diritto di pretenderne la esecuzione, usando tutti i mezzi legittimi all'uopo confacenti. Ciò non solo per le obbligazioni che risultano dal senso letterale di un trattato, ma altresì per quelle chè risultano dallo spirito del medesimo, e sono in esso virtualmente comprese. Qualora poi uno stato, dopo avere assunto determinate obbligazioni, proceda ad atti contrarii alle medesime, è tenuto a distruggere gli effetti derivanti dal suo fatto illegittimo; e se più nol può, deve risarcire i danni ed interessi che ne derivano.

Quando nei trattati è definito il termine nel quale devono essere eseguite le obbligazioni, queste producono il loro effetto alla scadenza fissata. Se questa poi è indeterminata, la parte che ha il diritto di ripetere la prestazione pattuita può mettere in mora l'altro contraente, affinchè eseguisca i suoi doveri, precisando un termine possibile per il chiesto adempimento, regolandosi secondo le norme del diritto privato, concernente i contratti coi quali i trattati in questo concordano.

Gli effetti dei trattati non si estendono a terze potenze, le quali, non avendo presa parte alla stipulazione dei medesimi, non possono subirne alcuna conseguenza dannosa.

Dall'avere assunto una nazione coi trattati talune determinate obbligazioni sorge necessaria la conseguenza che non può accettarne altre che siano in-

(1) V. Calvo, loc. cit. p. 721, n. 593.

compatibili con quelle pattuite precedentemente; perchè non è più in sua facoltà prendere impegni su ciò che ha già disposto. E qualora un trattato posteriore si trovasse in contrasto con uno anteriore, questo avrebbe la prevalenza su quello nuovo. Ciò però nel caso che i trattati che sono in collisione siano stipulati con due diverse nazioni; ma se avvengono frai medesimi contraenti, deve adottarsi la regola opposta, cioè che il nuovo trattato la vince sul vecchio; a motivo che, essendo entrambi intervenuti fra le stesse parti, danno a divedere col trattato posteriore la volontà di abrogare quello anteriore, in tutto ciò che potrebbe essere contrario alla nuova convenzione.

Essendo che i trattati sono conchiusi fra gli stati, i loro effetti rimangono identici, nel caso di morte del principe, di cangiamento di dinastia o della forma del governo; perchè, malgrado tali mutazioni, la persona giuridica, stato o nazione esiste identica con tutti i suoi diritti ed i suoi doveri. Di conseguenza gl'impegni che riguardano il principe come capo dello stato passano nel suo successore, e quelli che concernono i sudditi mantengono la stessa efficacia delle leggi regolarmente pubblicate.

Se però uno stato si annette ad un altro, con cui fonde la sua autonomia, cessano di avere vigore i trattati che lo uniscono con gli altri popoli, od invece si estendono al medesimo quelli che vincolano lo stato col quale egli si congiunge? Tal quesito fu sollevato in Italia e fu risoluto piuttosto affermativamente. « I trattati (disse Pisanelli, ministro guardasigilli nella camera dei deputati) che esistono tra la Sardegna e l'Europa sono i trattati che regolano il diritto pubblico internazionale del nuovo regno d'Italia; e finchè questi trattati non sono mutati, noi non potremmo essere senza diritto pubblico scritto; ciò si è praticato insino ad oggi, e non potrebbe seguirsi una regola diversa. Le relazioni internazionali si legano segnatamente a quel principio, intorno al quale, secondo il nostro ordinamento poli-

tico, s'intrecciano tutti i rapporti internazionali, e questo principio è il principe: nel principe si accentra l'unità nazionale, ed in faccia alle nazioni straniere la nazione è rappresentata dal principe. Però può ben dirsi, per regola generale, i trattati stipulati colla corona sabauda sono i trattati del regno d'Italia (1). »

Questa conchiusione, che per altro mi pare troppo assoluta, si fonda sopra un principio al quale non posso consentire, cioè che i rapporti internazionali si legano alla persona del principe. A mio modo d'intendere, i trattati riguardano e vincolano gli stati, e non chi li regge: il principe vi concorre come rappresentante dei medesimi e non nel nome proprio, e finchè questa rappresentanza è legittima è voluta dalla nazione. E poichè la corona sabauda, quando conchiuse i trattati tra la Sardegna ed altri stati, non rappresentava gli altri popoli italiani, non può dirsi che tali convenzioni riguardino le provincie poscia annesse al Piemonte. Nè si dica che per il fatto dell'annessione gli stati che la consentirono, accettarono di pieno diritto gli obblighi pattizii che aveva il Piemonte; perchè è questa una gratuita asserzione, per nulla giustificata dalla idea dalla quale vuol trarsi; oltrechè era mestieri che fosse accettata dalle nazioni che contrassero col solo Piemonte e non con l'intera Italia.

Si dice che, se all'Italia non fossero estese le convenzioni internazionali colla Sardegna, si sarebbe trovata senza diritto pubblico scritto. Ciò si fonda sull'errore che i trattati si estinguono per la morte degli stati che li consentirono. Difatti lo stesso Pisanelli, riportando una consultazione del consiglio del contenzioso diplomatico italiano, soggiunse; « È un principio oramai riconosciuto e pacifico del diritto internazionale, che uno dei modi di estinzione delle obbligazioni costituite coi pubblici trattati tra

(1) V. *Atti del parlamento italiano, tornata della Camera dei deputati* dell'11 giugno 1863.

le nazioni sovrane ed indipendenti è la cessazione della esistenza politica di alcuno degli stati contraenti, o, come alcuni pubblicisti enfaticamente si esprimono, la morte dello stato.

« Questo principio è secondo ragione; imperocchè gli obblighi convenzionali, ai quali volontariamente si assoggettano le politiche sovranità, vincolando con essi il corpo della nazione rispettivamente governata, hanno di necessità inerente ed implicita la condizione che la sovranità e che lo stato promittente conservi la sua autonomia e l' assoluta indipendenza nelle società delle nazioni. Se la politica sovranità vien meno e perisce, manca il soggetto giuridico, che possa soggiacere al vincolo pattizio una volta costituito in rapporto alla sua esistenza, e se il territorio non vien ceduto od assorbito in quello di un altro stato, senza un fatto speciale che non tenga e trasferisca in quest'ultimo, come un suo successore, le obbligazioni tutte della sovranità, che si estingue, tali obbligazioni non possono sopravvivere allo stato che cessa di vivere come tale. »

Ma è poi vero che per effetto della annessione muore lo stato che si annette o almeno perisce la sua sovranità? Se ciò è nel senso che questa sovranità cessa di essere esercitata nel modo con cui si esercitava pria della annessione, è vero; ma ciò non vuol dire che lo stato muore, che la sovranità perisce: vuol dire che le Due Sicilie, la Toscana, che godevano separatamente della loro autonomia, poscia la esercitarono in comune col Piemonte e colle altre provincie italiane, prendendo il nome di Regno d'Italia; di guisachè essi non perderono i loro diritti sovrani per il fatto della loro annessione, nè ad altri cessero la loro autonomia, ma si associarono col Piemonte nello esercizio della medesima, conservando tutti i diritti e gli obblighi da essa scaturienti. E se questi due stati perirono, annettendosi alla Sardegna, anche la Sardegna perì, coll'essere entrata nel regno d'Italia. Ma ciò non è vero: gl'Italiani del Piemonte e quelli degli altri stati che

costituirono la nazione italiana vivono ancora, e vivranno, speriamo, per sempre o almeno per lungo tempo; e coll'esercitare in comune la loro sovranità non la perderono, ma cangiarono solamente la forma politica di loro esistenza e non altro. Ciò posto, i trattati che li vincolavano per l'innanzi con gli altri stati non può dirsi in massima che rimasero estinti.

Ciò è tanto vero che lo stesso Pisanelli non potè sconvenire che dopo la proclamazione del regno d'Italia proseguirono ad avere vigore i trattati relativi a tariffe postali che univano l'ex reame di Sardegna e l'ex reame delle Due Sicilie, in modo che i diritti postali, anche dopo la proclamazione del regno d'Italia relativamente a taluni stati, a Torino erano soddisfatti con una tariffa, e un'altra ne reggeva in Napoli ed in Palermo, sin che furono conchiuse le nuove convenzioni postali col regno d'Italia che tolsero tali differenze. Come altresì proseguirono ad aver vigore i trattati di commercio esistenti colla Sardegna, colle Due Sicilie, colla Toscana, benchè discrepanti, sin quando non furono messi in eguali condizioni, per effetto di convenzioni novelle.

Solo può dirsi che gli stati annessi cessarono di essere vincolati da quelle stipulazioni internazionali, che riuscivano incompatibili colla nuova fase politica da loro subita; e ciò, non perchè essi morirono, o perchè perì la loro sovranità, ma, perchè è canone di diritto delle genti, come chiarirò meglio in appresso (1), che si estinguono di diritto quei trattati che più non sono in armonia coi nuovi ordini politici ammessi in una nazione. Diguisachè, se il Piemonte avesse stretto alleanza difensiva, p. e., colla Francia contro le due Sicilie, questo trattato si sarebbe estinto col fatto dell'annessione, non perchè la Sardegna sia perita, o abbia perduto la sua sovranità, ma perchè incompatibile col nuovo ordine di cose per essersi fusa colle Due Sicilie in unico stato, che non può agire contro una parte di se

(1) V. § V di questo capitolo.

stesso. Un trattato invece, per il quale la Toscana avesse concesso ad un altro stato un diritto qualunque da esercitare, p. e., nel porto di Livorno, qualora una tal convenzione non venisse in collisione con la costituzione del regno d'Italia, proseguirebbe ad esistere, anche dopo la proclamazione del medesimo. Vi furono poi degli obblighi che, essendo nelle stesse condizioni per tutti gli stati annessi, si fusero di diritto come si congiunse l'esercizio della loro sovranità; tale fu, p. e., il debito pubblico che avevano separatamente i varii stati con l'estero e coi singoli, che rimase unificato per effetto delle annessioni. Lo stesso è a dire del diritto di mantenere agenti diplomatici e consolari, che i singoli stati avevano prima ed indipendentemente della loro entrata nel regno d'Italia; nè entrandovi, lo perderono, ma lo esercitarono in comune. Se non che furono lasciati in tali ufficii gli agenti diplomatici e consolari del Piemonte, perchè fu l'unico governo che rimase in piede, che si estese su tutte le provincie, e meglio rispondeva al programma nazionale. E per la stessa ragione i trattati generali di ordine internazionale che avevano tutti gli stati annessi si fusero coi trattati della Sardegna, rimanendo in vigore quest'ultimi, perchè a poco presso conformi agli altri. In questo senso solamente può dirsi che i trattati dello stato col quale avviene l'annessione si estendono agli stati annessi. Ma a togliere ogni equivoco il Mancini eccitò il ministro degli esteri italiano, perchè sollecitasse la revisione degli antichi trattati del regno di Sardegna e degli altri cessati stati italiani, « per sostituire ad essi, ei diceva, nuove stipulazioni dal punto di vista collettivo di tutta la nazione italiana (1). » Ed il governo italiano difatti ha cercato mettere l'Italia in relazioni convenzionali col mondo civile, stipulando non pochi nuovi trattati, e così cancellare tutte le differenze preesistenti.

Ci sono poi dei trattati d'interesse locale ed in

(1) V. *Atti del parlamento italiano*, loc. cit.

armonia colle istituzioni degli stati coi quali furono conchiusi, che rimangono in piedi, malgrado l'annessione, e che non possono essere estesi da una provincia all'altra. « È ovvio, diceva il Mancini, che le legislazioni stesse non potrebbero sussistere, senza il loro aiuto, ed avere attuazione nei rapporti con le persone, le cose e gli atti degli stranieri, o dei cittadini all'estero; nè le convenzioni di una sola parte d'Italia, che furono stipulate in correlazione colla rispettiva sua particolare codificazione, potrebbero senza gravi inconvenienti applicarsi a tutte le altre provincie d'Italia (1). » Le ragioni di quest'ultime differenze sono oggi in Italia cessate per effetto della unificazione della legislazione italiana e dei trattati poscia consentiti da questa nazione cogli altri stati.

In conchiusione sembra evidente che lo stato non muore, nè perde la sua sovranità, per un cangiamento politico che subisce, e nemmeno per causa di annessione, ma si slarga e si fonde, e non si presenta senza diritto pubblico scritto, perchè prosegue ad esercitare quei diritti convenzionali e ad adempire a quegli obblighi pattizii che siano compatibili col nuovo sistema politico di sua esistenza.

II.

Malgrado suolsi impiegare ogni cura nella redazione dei trattati per esprimere nel modo più chiaro quale sia stata la volontà dei contraenti, pure non raro è il caso che si contrasti sul significato delle parole ivi adottate e sull'indole ed estensione dei patti consentiti, espressi talvolta con clausole d'incerto significato. Diguisachè sorge il bisogno d'indovinare e stabilire quale veramente sia stata la vera intenzione delle parti, quando si deliberarono a contrattare. E ciò non può farsi se non interpretando le parole, gli articoli ed il contesto del trattato.

(1) Loc. cit.

Le regole d'interpretazione sono quelle che scaturiscono dalla sana logica, e possono ridursi alle seguenti:

1.° Non è permesso interpretare ciò che non ha bisogno d'interpretazione, quando non esiste ambiguità nelle parole impiegate nei trattati, ed il loro significato è certo ed evidente, perchè nessuno ha il diritto di adulterarlo con arguzie e congetture dirette a falsarlo.

2.° Le parole impiegate nei trattati devono essere intese secondo il significato che avevano nell'epoca della stipulazione dei medesimi, e non secondo quello del tempo in cui si interpretano.

3.° Fra più significati che possa avere una parola deve preferirsi quello comune, ordinario, usuale, anzichè quello straordinario, raro e peregrino; menochè dall'insieme delle parole impiegate nell'atto risulti evidente essere quello eccezionale il significato della parola impiegata, e non quello normale e consueto. Le parole poi improntate dalla scienza e dalle arti devono essere prese secondo il significato tecnico, e tutte devono essere interpretate nel senso più conveniente alla materia del trattato.

4.° Non è necessario che una parola abbia sempre lo stesso significato nel medesimo atto, perchè può essere stata impiegata prima in un senso e poscia in un altro.

5.° Nella interpretazione dei trattati devesi indagare la intenzione reale delle parti, anzichè sottostare al significato sacramentale delle parole: *Semper autem in fide,* disse Cicerone, *quid senseris, non quid dixerit cogitandum.* Bisogna insomma attenersi allo spirito, anzichè alla lettera delle convenzioni. Questa intenzione si rivela, tenendo presente l'epoca, il luogo, le circostanze in cui fu conchiuso il trattato, lo scopo e le cause per le quali fu accettato dai contraenti.

6.° Quando le parole hanno un significato equivoco, non possono essere interpretate con miserabili sottigliezze e strane arguzie contrariamente alla inten-

zione dei contraenti che per altro si rivela dallo scopo e dalla natura della convenzione.

Grozio rapporta che i Plateani avevano promesso di rendere i prigionieri ai Tebeani, e li resero ma uccisi. Pericle avea promesso salva la vita a quelli dei suoi nemici che avrebbero deposto *il ferro;* e poscia fece uccidere quelli che aveano dei fermagli di ferro per trattenere i loro mantelli. Un generale romano avea convenuto con Antioco di cedere metà dei suoi legni da guerra, e feceli tutti segare in due metà per adempire la promessa. Maometto imperatore dei Turchi, avendo dichiarato ad un uomo di risparmiargli la testa alla presa di Negroponte, credette non mancare alla promessa, tagliandolo in mezzo del corpo. Tamerlano accettò la resa della città di Subasta sotto condizione di non spargere sangue, e credè non mancare al suo dovere, facendo sotterrare vivi i soldati della guarnigione. Cleomene, avendo stipulata una tregua di tre giorni con le truppe di Argo, le sorprese di notte e le uccise o rese prigioniere sotto la scusa che la notte non era compresa nella tregua.

Queste grossolane furberie che sarebbero impossibili sotto l'attuale civiltà si fondano sopra un'interpretazione data alle parole dei trattati, contraria alla intenzione che naturalmente si presume essere stata nei contraenti.

7.° Ogni interpretazione che conduce allo assurdo deve essere respinta. Lo stesso è del caso che renderebbe impossibile l'esecuzione del trattato, o lo renderebbe talmente oneroso ad alcuna delle parti da presumersi che non fu mai intenzione di questa accettarlo in siffatte condizioni. Devesi evitare quella interpretazione che renderebbe nullo un trattato; perlochè, quando una clausola può avere più significati deve essere intesa piuttosto in quello che potrebbe produrre un effetto utile, anzichè in altro che la renderebbe nulla, ineseguibile, onerosa o sfavorevole.

8.° Nessuna clausola può essere interpretata in

offesa di alcuno dei diritti primitivi di alcuno dei contraenti, o in danno dei principii fondamentali del diritto delle genti.

9.° Le disposizioni che restringono il libero esercizio dei diritti degli stati formano eccezione alle regole generali del diritto delle genti, e non si estendono oltre i casi e tempi in esse espressi.

10.° Conosciuta l'intenzione dei contraenti, gli obblighi ed i diritti fra loro assunti si estendono alle conseguenze che derivano necessariamente dai medesimi, perchè chi volle la causa, si intende che abbia del pari consentito agli effetti che ne derivano.

11.° Malgrado la generalità delle espressioni usate in un trattato, esso si riferisce solamente alle materie e cose sulle quali apparisce che i contraenti abbiano voluto consentire. Diguisachè, se in una convenzione sono previsti tassativamente taluni casi determinati, non possono le stesse disposizioni applicarsi ad altri casi, benchè analoghi. Se però quelli previsti sono per semplice schiarimento dei patti consentiti, cioè in senso dimostrativo: *dimostrationis causa*, è permesso estendere la stessa disposizione ai casi analoghi, per quel noto principio di diritto che *ubi eadem est ratio, idem dispositio.*

Questo principio si applica del pari ai nuovi rapporti internazionali, quando sono identici a quelli precedenti, meno che siano espressamente esclusi dalle parti contraenti. Lo stesso è a dirsi del caso che si inventassero nuove specie di prestazioni analoghe a quelle promesse all' epoca del trattato, ma allora non esistenti. Se uno stato, dice il Vattel, in un'epoca in cui non si conoscevano altre fortezze che quelle di fabbrica, si obbligò a non costruire fortificazioni in un determinato luogo del suo territorio, si intende che non possa munirlo di fossati, quantunque questo sistema di fortificare fosse inventato dopo, perchè la ragione dell'obbligazione era d'impedire che quella città divenisse una piazza forte.

12.° Le clausole dei trattati si spiegano le une per mezzo delle altre, armonizzandole in modo da

guardare il significato complessivo dello intero trattato, anzichè una disposizione isolata del medesimo. *Incivile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula eius proposita judicare vel respondere* (1).

13.° I patti che non si manifestano abbastanza chiari devono essere interpretati secondo le consuetudini, le leggi imperanti nello interno degli stati contraenti, gli usi internazionali fra loro praticati, ed in armonia con le ragioni e gli scopi che spinsero i contraenti.

14.° Le parole più decisive per conoscere il vero senso di un trattato sono quelle del promittente, anzichè quelle del promissario, perchè la forza dell'obbligazione deriva dalla promessa fatta; perlochè le parole impiegate di colui che la fece sono l'indice e la misura delle sue obbligazioni. Poco importa che la promessa sia formulata da colui che assume l'obbligazione o dal promissario, ma accettata dal promittente; perchè in quest' ultimo caso costui fa sue le parole adottate dal promissario, e sono sempre la espressione genuina dei doveri assunti da colui che si obbliga. Se però il promittente, accettando le obbligazioni propostegli, vi stabilisce taluna limitazione, si intendono non accettate quelle obbligazioni che sono escluse da tali limitazioni.

15.° Una clausola ambigua deve essere interpretata a favore del promissario, perchè si presume che l'obbligato abbia assunto senza alcuna restrizione i suoi impegni; e, se per esprimerli usò parole ambigue, è ben giusto che subisca gli effetti della sua negligenza, e, con più ragione poi, se si regolò in tal guisa per mala fede. Stava a lui spiegarsi chiaramente, se non lo fece la colpa è sua, e non può essere poscia nel diritto di portare ai suoi obblighi restrizioni che poteva esprimere, e non espresse. *Pactionem obscuram iis nocere in quo-*

(1) D. D., lib. I, t. III, *De legibus*, l. 24.

rum fuit potestate legem apertius conscribere (1). Labeone disse: *obscuritatem pacti nocere potius deberi venditori, qui id dixerit, quam emptori, quia potuit re integra apertius dicere* (2).

Questa regola però ha applicazione nei casi in cui il promittente poteva chiarire le sue obbligazioni, e non lo fece. Se però è una oscurità accidentale ed assoluta, non si ha ragione plausibile per spiegare questa clausola in danno dell'obbligato, deve piuttosto interpretarsi in modo che concilia meglio gl'interessi e le intenzioni dei contraenti, e se questa conciliazione non è possibile, bisogna riguardarla come non scritta.

16.° Bisogna interpretare i varii articoli di un trattato in modo che stiano in armonia gli uni agli altri, a menochè non sia evidente che con le ultime clausole si abbia voluto cangiare qualche cosa delle precedenti.

17.° Fra due disposizioni imperative o proibitive apposte deve essere preferita quella che per una redazione più esplicita, per la sua data o per una maggiore penalità, che potrebbe esservi aggiunta, può essere riguardata come la manifestazione più certa del pensiero dei contraenti.

18.° Quando una disposizione permissiva trovasi in contraddizione con altra imperativa o proibitiva, la prevalenza è ben naturale che sia data a quest'ultima.

19.° Fra due obbligazioni contratte verso il medesimo stato, delle quali una sola può essere eseguita, la scelta appartiene a colui in favore del quale furono stabilite; e nel caso di suo silenzio, deve essere attuata la più importante, perchè si presume che questa sia la sua volontà.

Il diritto d'interpretare i trattati è un complemento di quello di conchiuderli; per conseguenza chi ha diritto a stipularli, ha diritto ad interpretarli: frai privati esiste un'autorità sovrana a tutti superiore,

(1) D. D., lib. II, tit. XIV, *De pactis*, l. 39.
(2) D. D., lib. XVIII, t. I, *De contrahenda emptione*, l. 21.

che esercita il potere giudiziario relativamente alle contese derivanti dal valore dei contratti: fra gli stati quest'autorità non esiste, perchè sono uguali ed indipendenti; di conseguenza essi stessi sono i loro sovrani e i loro giudici.

Ad evitare le contese derivanti dalla varia interpretazione dei trattati, ed allo scopo d'impedire gravi complicazioni possono gli stati modificare il testo dei trattati conchiusi, in modo da dichiarare quale veramente sia stata la loro intenzione all'epoca della stipulazione dei medesimi, consacrando tali modifiche in processi verbali o dichiarazioni interpretative, o aggiungendo articoli addizionali al testo originale, o stipulando convenzioni supplimentari, destinate non solo a risolvere i dubbii che abbiano potuto sorgere sul significato ed estensione di taluni trattati, ma a correggere talvolta gli errori, ed a colmare le lacune che in essi siano sfuggiti ai primi negoziatori. Questa interpretazione così fatta dicesi autentica, in quantochè consta da una dichiarazione fatta di accordo da coloro che conchiusero i trattati.

III.

Vi ha conferma di un trattato quando è ricordato o approvato con un altro posteriore, massime nel caso di dubbii sorti sulla sua validità o sulla sua durata, qualora siano chiariti dalla successiva convenzione, che li scioglie, confermando il trattato precedente.

A dir vero un trattato sussiste indipendentemente dalla conferma, perlochè questa sarebbe strettamente superflua ed inutile; ma, poichè fra gli stati i diritti ed i doveri non hanno nella loro applicazione la stessa sicurezza che esiste frai privati, si ricorre alla conferma per chiudere il varco ad ogni pretesto diretto a disimpegnarsi delle obbligazioni contenute in un trattato, molto più in seguito ad una guerra, finita la quale non si può sempre precisare eviden-

temente quali frai trattati antecedenti alla medesima restino intatti dopo ristabilita la pace.

Si usava spesso la conferma dei trattati nel caso di cangiamento di governo o di successione al trono di un altro principe; ma, essendo le convenzioni internazionali un vincolo giuridico degli stati, essi sussistono malgrado i cangiamenti politici o della persona del principe e dei governi, perlochè la conferma in tal caso riesce completamente inutile e superflua.

Un trattato scaduto o prossimo a scadere può essere prorogato o rinnovato, malgrado si raggiunga il tempo determinato per il quale fu consentito. Ma bisogna distinguere la semplice proroga dalla rinnovazione di un trattato. Vi ha proroga, quando si prolunga la scadenza del medesimo per un tempo più o meno lungo, secondochè vogliono i contraenti. Vi ha rinnovazione, quando le parti accettano un altro trattato perfettamente simile e per un' uguale durata, dando vita novella a quello scaduto e ristabilendo i patti in esso contenuti. «Per esempio, dice Vattel, l'Inghilterra ha un trattato di sussidii con un principe di Alemagna che deve mantenere per dieci anni un certo numero di truppe a disposizione di questa corona, a condizione di ricevere ogni anno una somma convenuta. Scorsi i dieci anni, il Re d'Inghilterra fa contare la somma stipulata per un anno, il suo alleato la riceve: il trattato è ben continuato tacitamente per un anno; ma non si può dire che sia rinnovato, perchè ciò che è avvenuto in un anno non impone di fare altrettanto negli anni successivi. Ma supponiamo che un sovrano abbia convenuto con uno stato vicino di dargli un milione per aver diritto di tenere guarnigione in una delle sue piazze per dieci anni, e spirato il termine, invece di ritirare la guarnigione, dà un altro milione che il suo alleato accetta, in questo caso il trattato è rinnovato tacitamente (1). »

(1) *Droit des gens*, t. II, p. 191.

Tanto la proroga, che la rinnovazione dei trattati per essere legittima è mestieri che sia consentita dai contraenti. Questo consenso può essere espresso o tacito. È espresso, quando risulta da una dichiarazione scambievole delle parti; ed in questo caso è un nuovo trattato che si redige e rivive tra le parti. È tacito, quando, come nell'esempio sopra indicato, risulta da taluni fatti particolari consumati dai contraenti, i quali includono necessariamente la rinnovazione del trattato scaduto.

Se però un trattato cessa di avere impero fra le parti, e poscia è richiamato in vigore, può dirsi che è ristabilito fra loro; perlochè il Kluber distingue la *rinnovazione* dallo *ristabilimento* dei trattati, inquantochè la prima succede immediata alla scadenza di un trattato, in modo che non resta intervallo fra l'una e l'altra; il ristabiliménto suppone un tempo intermedio nel quale il trattato abbia cessato di impegnare i contraenti, e poscia sia richiamato in vigore per un atto speciale da loro liberamente consentito, che importa il *ristabilimento* del medesimo. Questo caso è frequente dopo una guerra, per la quale cessarono di avere effetto i trattati coi quali era essa incompatibile. Venuta poscia la pace frai belligeranti, è ben giusto che siano ristabiliti quei trattati dalla guerra infranti e che giustizia esige che siano richiamati in vigore.

IV.

I trattati sono inviolabili, perchè sono essi vincoli giuridici, che una volta consentiti, non possono infrangersi. La forza obbligatoria dei medesimi, secondo la più parte degli antichi scrittori, deriva dall'essere sacri; però la religione è un vincolo puramente di coscienza, che non trascina seco quello giuridico. Lo stesso è a dirsi per coloro che li fondano sulla morale; perlochè è mestieri accennare a principii esclusivamente giuridici.

Bentham e suoi seguaci li fondano sul principio

dell'utilità, cioè gli stati debbono adempiere i loro impegni per la propria utilità, perchè, nel caso contrario, perderebbero la fiducia degli altri popoli, e non potrebbero stare nel concerto internazionale; il che potrebbe significare che sia lecito violare le obbligazioni internazionali, sotto condizione però di perdere la fiducia degli altri stati.

Il Baroli disse: « che se si toglie la inviolabilità dei trattati fra gli imperanti, i quali sulla terra non conoscono alcun tribunale a loro superiore, non vi ha più alcun mezzo sicuro per porre un termine alle loro controversie, per definire le loro pretese, per stabilire fra loro in una parola, per quanto è umanamente possibile, il regno della giustizia (1). » Secondo questo scrittore adunque i trattati sono inviolabili fra gli stati per l'assenza di un tribunale superiore; di guisachè, se si giungesse a fondare questo tribunale superiore, la inviolabilità dei trattati non sarebbe più necessaria. Ciò è perchè l'illustre pubblicista pavese ha confuso la inviolabilità, cioè la forza obbligatoria che giuridicamente hanno i trattati, coi mezzi acconci per garantirne la esecuzione; perlochè fonda la inviolabilità sulla mancanza di un tribunale superiore che ne giudichi e ne garantisca la esecuzione. Ma la inviolabilità, cioè la impossibilità giuridica di violarli, non ne garantisce la esecuzione; la quale è un fatto materiale e sensibile che vuole essere assicurato da altro fatto della stessa natura.

Ahrens, parlando dei contratti dice: « se una parte non osserva quanto promise, farà mancare all'altra una condizione che dipendeva dalla sua volontà, e che fu necessaria all'altra parte per l'adempimento del suo scopo; e siccome questo scopo si connette con altri fini, ogni condotta di vita diverrà impossibile e la società sarà senza utilità per l'uomo, che non potrà più fare assegnamento che sopra se stesso. Ma noi sappiamo che l'uomo isolato è incompleto,

(1) Op. cit., t. V, p. 187.

inetto a raggiungere i fini di sua esistenza; che per vivere ed isvolgersi ciascuno deve far conto sopra un gran numero di condizioni dipendenti dalla volontà dei suoi simili. Ed è appunto per assicurare queste condizioni da parte di una persona, che addiviene ad un contratto con essa. La fedeltà negli impegni è dunque una *condizione* e perciò un *diritto* della vita sociale (1). »

Queste idee, che possono applicarsi ai trattati, perchè in ciò sono retti dagli stessi principii, non sono al coverto di ogni censura; perchè la fedeltà agli impegni è tratta dal rapporto di condizionalità umana, che mancherebbero di ogni giustificazione, senza ricorrere ad un principio più elevato qual è quello della giustizia; la quale, applicata agli umani rapporti, porta il soddisfacimento di tutte le condizioni necessarie alla consecuzione del fine umano. Diguisachè gl'impegni convenzionali sono inviolabili, non perchè questa inviolabilità è condizione necessaria dell'umana esistenza, ma perchè la legge giuridica, che produce il soddisfacimento di tutte queste condizioni, la esige, perchè giusta. E poichè la giustizia, nei rapporti internazionali, ho altrove dimostrato, si attua, rispettando le nazionalità, e queste nazionalità, per potere esistere, hanno di bisogno che gl'impegni convenzionali internazionali siano adempiti, il principio di nazionalità porta di conseguenza la inviolabilità dei trattati. Da ciò segue altresì anche un altro corollario, ciòè che quei trattati, i quali siano o divengano contrarii al principio di nazionalità, e perciò stesso alla legge della giustizia, mancano di forza obbligatoria, e perciò non sono inviolabili, alla stessa guisa come frai privati non sono obbligatorii quei contratti che offendono la personalità giuridica dei privati.

(1) *Corso di diritto naturale*, t. II, p. 269.

V.

Mancando fra le nazioni un'autorità sovrana a tutti superiore e fornita di forza bastevole per poterle costringere ad attuare i propri impegni, è ben naturale che non vi siano garantie di un'efficacia certa e secura per l'adempimento delle obbligazioni contrattuali e di qualunque altra natura.

Nondimeno al tempo in cui l'uomo avea fede nel mistero, ed il principio religioso esercitava una certa influenza, se non reale, almeno apparente, si adoperava, come mezzo opportuno per eseguire i trattati, il giuramento delle parti contraenti, il quale era pomposamente prestato con forme determinate, di cui rigurgita l'antica diplomazia. Talvolta si stabiliva il bacio della croce, la sottomissione alla censura ecclesiastica del pontefice e simili altri vincoli morali e religiosi. Difatti furono assicurati con giuramento il trattato conchiuso tra Carlo V e Francesco I a Madrid nel 1526, la pace di Cambrai del 1559, la pace di Münster avvenuta nel 1648 tra la Spagna ed i Paesi-Bassi, la Pace dei Pirenei del 1659, quella di Aquisgrana conchiusa tra la Francia e la Spagna nel 1668, la pace di Ryswick del 1697.

Tuttavia la storia dimostrò la inanità della garantia religiosa, perchè i principi cattolici si facevano sciogliere facilmente dal papa del giuramento prestato, e si credevano per tal guisa svincolati da ogni loro impegno. Difatti Udislao re di Polonia fu sciolto dai suoi giuramenti dal pontefice Eugenio IV, Luigi di Baviera e Federico d'Austria da Giovanni XXII, Ferdinando re di Aragona da Giulio II, Francesco I da Leone X e da Clemente VIII, Enrico II dal legato apostolico Caraffa e cento altri. Anzi si resero così innumerevoli e talmente scandalosi questi scioglimenti della fede giurata, che nei trattati posteriori si aggiunse una clausola espressa per la quale le parti si interdicevano la facoltà di poter far sciogliere i loro giuramenti, il che tutto al più portava

a dover chiedere un doppio scioglimento, cioè l'uno per la promessa di non domandarne, e l'altro per disimpegno degli obblighi contratti.

D'altronde, essendo i trattati un vincolo giuridico fra gli stati, che vale il giuramento del principe o dei plenipotenziarii che li accettano? Questo può legare le loro coscienze, ma non quelle dei popoli. E se i principi e gli agenti diplomatici sono giuridicamente chiamati a rappresentare gli stati nella conchiusione dei trattati, non hanno potere di giurare in loro nome, essendo il giuramento un impegno puramente personale. Si aggiunga che il giuramento nulla può aggiungere alle obbligazioni assunte, le quali sono per se stesse inviolabili, se giuste, e devono essere eseguite indipendentemente dal giuramento: se ingiuste, tutti i giuramenti del mondo non possono renderle obbligatorie, e non si può pretenderne l'esecuzione.

In vista di ciò la garantia del giuramento andò poscia in disuso; si fece rarissima dopo la pace di Vestfalia, ed in tempi posteriori l'unico esempio che ce ne offra la storia fu quello dell'alleanza tra la Francia e la Svizzera giurata nel 1777 nella chiesa cattedrale a Soloure.

Talvolta in garantia dell'esecuzione di un trattato si diede un pegno; difatti il re di Polonia depositò nelle mani del re di Prussia i diamanti della sua corona. Questo sistema che fu poco usato dagli antichi, fu del tutto abolito in tempi moderni, perchè il valore di un'obbligazione internazionale è così grande, da non potere al certo essere compensato da qualunque effetto mobiliare.

Non mancano poi dei casi in cui si è dato in ipoteca una città, una provincia, una fortezza e simili per garantire l'esecuzione di un trattato. La Repubblica di Genova coi trattati del 1756, 1764 e 1768 diè in ipoteca alla Francia la Corsica per sicurezza dei debiti che avea colla medesima. Però il vincolo ipotecario è possibile frai privati, relativamente ai loro beni immobili, per essere questi semplici og-

getti di diritto, ma non può dirsi altrettanto degli stati, perchè una città, una provincia, uno stato si compone d'uomini e perciò sono soggetti di diritto che non sottostanno alle medesime regole, e non possono essere materia d'ipoteche, nè di qualunque altro contratto reale.

D'altronde il contratto ipotecario lascia libero il godimento al debitore della cosa ipotecata, ed attribuisce al creditore un diritto di essere soddisfatto a preferenza degli altri del suo credito nel caso di alienazione volontaria o forzata della cosa ipotecata. L'ipoteca invece fra gli stati si risolve in una occupazione temporanea di una parte del territorio dello stato che ha assunto l'obbligazione principale, nel che nulla esiste di comune coll'ipoteca dei privati; e se si è voluto usare in tale contigenza nei rapporti internazionali questo vocabolo, è per la tendenza esistente nell'antico diritto di uguagliare gli stati ai latifondi, e per conseguenza applicare a quelli le regole di questi, che non possono in alcun modo subire.

L'uso di dare degli ostaggi per garantia dell'esecuzione di un trattato è frequente nella storia antica, massime in tempo di guerra, e la pace di Aquisgrana ne offre un esempio, poichè la restituzione del capo Brettone alla America del Nord fu garantita dall'Inghilterra alla Francia, inviando a Parigi parecchi inglesi in ostaggio. Vattel approva quest'uso, perchè riconosce nel sovrano il diritto di obbligare talune persone a servire di ostaggio. Pur tuttavia a me sembra che tal diritto non esista, perchè la personalità dello stato, del principe e dei privati sono distinte, e non può fra loro ammettersi nessuna solidarietà d'impegni, senza invadere i loro diritti scambievoli. Questo preteso diritto poi nel principe non trova alcuna giustificazione, ed è viziato sempre dallo errore di stimare l'uomo oggetto di diritto, quando non può mai essere tale. D'altronde tal garantia riesce effimera, poichè, in caso d'inadempimento dell'obbligazione assunta, gli ostaggi non sono

da se stessi capaci ad indennizzare chi li ritiene. E se costui volesse su loro vendicare la mancata fede del governo straniero, commetterebbe un' inutile crudeltà che non lo compenserebbe del danno derivante dalla inesecuzione del trattato.

Nell'età di mezzo gli stati, per assicurare la esecuzione dei trattati, sceglievano per garantia taluni dei loro sudditi più potenti, detti *conservatori della pace*, i quali erano tenuti a difendere la parte lesa, se occorreva colle armi ed anche contro il loro sovrano, per forzarlo ad adempire gli obblighi da loro garantiti. Però, abbattuto in seguito il feudalismo dalla monarchia, e resa questa potente, tale garantia riuscì insufficiente, perlochè rimase abolita. La garantia dei trattati è stata talvolta assunta da una terza potenza, ed è un vero trattato di garantia di cui altrove furono esposti i principii. La garantia promessa in tal guisa può essere annessa al trattato principale che si garantisce, del quale diviene un' obbligazione accessoria, come quella data per la pace di Teschen del 1779, o pure può formare l'obbietto di una convenzione distinta, come quella fatta con l'impero di Alemagna nel 1751, per assicurare la pace di Dresda del 1745. Può essere anche stipulata con una terza potenza rimasta estranea al trattato principale, e può essere stabilita in favore di uno dei contraenti o mutualmente fra tutti come nella pace di Aquisgrana del 1748, in cui le otto potenze contraenti si garentirono l' esecuzione del trattato.

La garantia per la esecuzione di un trattato deve essere consentita da chi la promette e da chi la ottiene, perchè nessuno è obbligato, senza il suo consenso, a darla o a riceverla. Non credo poi che sia necessario il concorso di colui contro il quale è data, perchè chi assume l' obbligazione principale non soffre alcun danno per l'assicurazione dello adempimento dei suoi obblighi, menochè fosse intenzionato a violarli, nel qual caso non avrebbe diritto a lamentarsi. D' altronde se è un principio certo che tutti i diritti che uno stato può far valere per se,

può anche domandarne il rispetto nell' interesse degli altri, quando vi sia il loro consenso; e se ciò può farlo contro il volere dell' obbligato e senza convenzione preventiva, a *fortiori* può esser questo obbietto di un trattato il quale, senza aggravare le obbligazioni assunte, ne assicura l' adempimento; e può per conseguenza essere stipulato anche nella ignoranza di chi accetta l'obbligo principale.

La garantia può essere generale o speciale, secondochè colui che la dà si obbliga a garantire tutte le obbligazioni contenute nel trattato principale o una parte soltanto.

Se la garantia è promessa da varii stati, ciascun di loro può essere intimato a prestare il suo aiuto per l'esecuzione del trattato; ma l'interpellato ha il diritto di mettersi di accordo cogli altri allo scopo di esercitare in comune la garantia collettiva dei varii stati e non isolatamente. Devono poi i garanti esaminare in che consista la violazione del trattato; e se esiste, si mettono di accordo sui mezzi da impiegare, per imporre al refrattario l'adempimento dei suoi obblighi. Se discordano, ciascuno dei garanti deve reclamare l'esecuzione del trattato nel modo com'egli l' interpreta.

Se le parti non la riducono ad un termine più ristretto, la garantia dura quanto il trattato in sostegno del quale fu data.

La garantia è senza effetto per tutto ciò che potrebbe tornare in danno dei diritti acquistati dai terzi o in offesa dei principii fondamentali del diritto delle genti universalmente riconosciuti; perchè nessuno può obbligarsi all'ingiustizia e alla violenza. Il garante è poi tenuto a prestare gli aiuti promessi, quando il garantito non può coi mezzi proprii ottenere il rispetto dei diritti al medesimo derivanti dal trattato principale; ma se egli colle proprie forze può fare eseguire le obbligazioni assunte dall' altro contraente, non ha bisogno dell' altrui soccorso, e nessuno può essere tenuto a fare per un altro ciò che egli può eseguire da se. L'obbligo della garan-

tia è poi limitato per i soli impegni pei quali fu data, e non si estende a tutte le esigenze di colui che la riceve, o a tutt'altro che risultasse da convenzioni avvenute in seguito frai contraenti principali; anzi, se per posteriori trattati siano sostanzialmente modificate le obbligazioni garantite, cessa ogni obbligo di garantia.

Qualora poi la garantia risulti insufficiente ad ottenere l'esecuzione del trattato, il garante non è obbligato d'indennizzare il garantito, perchè la garantia nei rapporti internazionali non equivale a fideiussione, ma ad un semplice aiuto diretto a conseguire l'esecuzione degli obblighi assunti di uno stato; perlochè, dato una volta questo aiuto, il garante ha fatto tutto ciò che poteva, e non è più a nulla tenuto.

Perchè il garante intervenga è poi necessario che il promittente si neghi allo adempimento dei suoi impegni e lo interessato ne reclami l'esecuzione col suo aiuto; ma se gli obblighi convenuti sono eseguiti spontaneamente, o l'interessato non ne esige l'adempimento, o vuol conseguirlo con le sole forze proprie, manca la ragione per cui la garantia fu stipulata, e nessuno ha diritto a prender parte per sua semplice volontà negli affari altrui. Come altresì, non avendo il garante alcun diritto proprio, deve pretendere l'esecuzione degli obblighi del promittente, per quanto lo esiga il promissario, e non oltre.

Il diritto di interpretare il trattato garantito in quanto alla natura, alla estensione degli obblighi in esso contenuti appartiene al garante, almeno per quanto riguarda la sua garantia, ed è tenuto a dimandare la esecuzione degli obblighi garantiti, per quanto sono da luiriconosciuti come esistenti, e non secondo le esigenze più o meno eccessive degli interessati. Ciò è un effetto dello stato di indipendenza in cui vivono gli stati, che, essendo esenti di un potere sovrano a loro superiore, è quello proprio che definisce la natura e la estensione dei loro diritti e dei loro doveri.

La garantia, considerata come mezzo di assicurare la esecuzione dei trattati, è certamente legittima, perchè non viola alcuno dei diritti costituenti la personalità umana. Se non che raro è il caso in cui si trovino degli stati che la consentono, e consentita, non sempre è sufficiente all'attuazione del diritto, e spesso resta ineseguita; ragion per cui Federico il Grande diceva: « Le garantie sono come le opere di filograna, più facili a soddisfare gli occhi che a riuscire di qualche utilità (1). »

Il solo e vero mezzo per assicurare i trattati sta riposto nella giustizia dei medesimi, che da per sè stessa costringe gli uomini a riconoscerla ed eseguirla anche loro mal volontieri. E volendo speculare un congegno politico che riesca a garantire l'attuazione sicura ed immediata della giustizia frai popoli, si rinviene nella costituzione delle nazionalità, le quali non possono esistere senza la esecuzione dei trattati, escludono il bisogno e la possibilità di violarli, e per conseguenza sono l'unico mezzo idoneo ad assicurarne l'esecuzione.

VI.

Le obbligazioni si estinguono:

1.° Per la loro completa esecuzione, quando la prestazione stipulata nel trattato è interamente soddisfatta;

2.° Quando è scorso il tempo per la durata del quale furono accettate;

3.° Per l'avveramento della condizione risolutiva, sotto la quale furono conchiuse;

4.° Colla perdita della cosa che forma oggetto dell'obbligazione;

5.° Per la compensazione, quando trattasi di obbligazioni che hanno egualmente per oggetto una somma di denaro o una determinata quantità di cose della stessa specie, le quali possono nei pagamenti

(1) *Histoire de mon temps*, *Œuvres posthumes*, t. I, c. 9.

tener luogo le une delle altre e che sono egualmente liquide ed esigibili, applicandovi le norme del diritto privato (1);

6.° Per la confusione, cioè per la riunione in un solo stato dei popoli contraenti;

7.° Per la rinunzia espressa di coloro che hanno diritto alla esecuzione degli obblighi accettati dai contraenti;

8.° Per volontà delle parti che conchiusero il trattato, perchè l'esistenza del medesimo si fonda sul consenso dei contraenti; e se questo cessa di esistere, il trattato deve del pari cessare, a motivo che il *mutuus dissensus* è la negazione del *mutuus consensus* anteriore;

9.° Quando l'adempimento dell'obbligazione è fisicamente o moralmente impossibile;

10.° Per causa di nullità, quando manca nel trattato alcuna delle condizioni necessarie alla validità del medesimo;

11.° Per la rescissione del trattato che stabilisce l'obbligazione.

La sola volontà del promittente poi non è bastevole a liberarlo da un'obbligazione da lui assunta, meno che per avvenimenti posteriori si renda incompatibile coi diritti dello stato che l'accettò. L'indole del diritto internazionale esige l'ammissione di questo principio, che potrebbe talvolta riuscire erroneo o dannoso nei rapporti privati, relativamente ai contratti, per la ragione che questi vincolano la sola persona dei contraenti o i loro beni, ed i trattati invece obbligano non solo le generazioni attuali, ma altresì quelle future, perlochè questo diritto a vincolare la posterità vuole essere ammesso con qualche restrizione, e sempre sotto la condizione che, verificandosi nuove circostanze che rendono impossibile tal vincolo, deve ritenersi infranto di diritto. E di vero, non può presumersi che un popolo voglia soggettarsi volontariamente al proprio danno, che deriverebbe da fatti e

(1) *Codice civile italiano*, art. 1236, e seg.; *Codice Napoleone*, art. 1234 e seg.

circostanze non esistenti all'epoca della convenzione: in tal caso deve riconoscersi in ogni contraente il diritto a svincolarsi dagli impegni contratti anche in opposizione alla volontà degli altri. Giova però avvertire che questo diritto non deve essere inteso nel senso di facoltà arbitraria a sciogliersi delle proprie obbligazioni, ma come un effetto immediato ed evidente di evenienze successe e non previste all'epoca della conchiusione del trattato.

« Dal momento, dice Pinheiro Ferreira, che i rapporti dai quali queste obbligazioni traggono la loro origine, sono cessati, ognuna delle parti ha un bello allegare le convenzioni contratte con lei ed accettate dall'altra parte; questa è autorizzata a risponderle che non saprebbe concepire l'esistenza dell'effetto, dopo che la causa ha finito d'esistere; e questa risposta, che sarebbe categorica fra due individui che hanno contratto in vista di circostanze le quali hanno cessato di esistere per entrambi, e senza loro colpa, acquista una forza irresistibile, allorchè trattasi di due nazioni; perchè nel primo caso esiste identità di persone contraenti, invece nell'altro coloro che hanno contratto non sono più quelli che devono eseguire: ora, ciò che i trapassati hanno convenuto tra loro, non potrebbe obbligare i viventi, che fintanto che ciò possa essere compatibile cogli interessi degli uni e degli altri; e sarebbe la più grande assurdità pretendere che la generazione attuale di un paese debba il sacrifizio dei suoi interessi alla generazione attuale dell'altro; perchè i governi di un tempo, non contenti di comandare ai loro contemporanei, hanno pazzamente immaginato che pure dopo il loro trapasso continuerebbero a comandare a tutte le generazioni dell'avvenire (1). »

Segue da ciò che cessano altresì di essere obbligatorii quei trattati che riposano sopra un ordine di fatti mutati in proseguo di tempi. Ciò è tanto vero che alcuni scrittori pretendono che nei

(1) *Nota* sul § 58 e 59 del *Preçis de droit des gens* di Martens.

trattati sia sottintesa la clausola *(rebus sic stantibus)*, in modo che *(rebus mutatis)* le obbligazioni contenute nei medesimi si estinguono di diritto. Questa presunzione è al certo eccessiva e dannosa, tuttavia è mestieri riconoscere che taluni avvenimenti possono esser tali da estinguere gli obblighi contratti, quando non sono più in accordo coi fatti dai quali presero origine.

I trattati cessano del pari di essere obbligatorii quando per sopravvenute circostanze diventano in contraddizione con lo sviluppo dei diritti generali dell'umanità e col diritto internazionale riconosciuto. Gl'impegni presi per esempio in ordine alla schiavitù, alle lettere di marca, alla corsa e simili non possono più esistere con la proclamazione del principio di libertà che esclude tali barbare istituzioni.

Come altresì cessano d'imperare quei trattati che riescono incompatibili collo svolgimento necessario della costituzione e col diritto privato di uno stato, perchè non possono tornare di ostacolo permanente allo sviluppo ed allo esercizio dei diritti dei popoli, a motivo che « al di sopra di tutti i trattati si trovano i diritti della nazione (1). »

Allorchè l'esecuzione di un trattato diviene impossibile, cessa ogni obbligazione di rispettarlo per quel noto principio che *ultra posse nemo tenetur*. È questo principio ha sempre applicazione, tanto nel caso che si tratti di impossibilità fisica, quanto in quello di impossibilità morale, cioè di un'obbligazione che sia contraria alle leggi fisiche o a quelle morali. È uguale alla impossibilità il caso in cui l'esecuzione dell'impegno di alcuno dei contraenti porterebbe a gravi sacrifizii che non potevano prevedersi all'epoca della convenzione; purchè si tratti di gravi danni, importanti a segno da compromettere la esistenza dello stato. Se però questi mali benchè gravi ed onerosi sono sopportabili dalla nazione obbligata, non

(1) *Manifesto della Prussia del 9 ottobre 1806.*

potrebbe essa disimpegnarsene per il solo fatto che questo stato di cose fosse sopravvenuto; altrimenti la fede nei trattati resterebbe annientata; ed in essi sta virtualmente compresa la eventualità che possano riuscire utili o dannosi più di quanto potea prevedersi all'epoca della convenzione.

Quello frai contraenti che per alcuna delle ragioni sopradette si crede sciolto dalle obbligazioni accettate con un trattato, è tenuto a dichiararlo agli altri contraenti in maniera precisa ed esplicita, che val meglio che sia espressa in iscrittura, assegnando le ragioni che giustificano tale determinazione. Questa dichiarazione prende il nome di *denunzia*.

Se uno dei contraenti non adempie le obbligazioni assunte in un trattato, la parte lesa ha diritto a costringere l'inadempiente; ma può, se lo crede conveniente, sciogliersi dalle sue per quel noto principio che *non adimplenti non est adimplendum;* e se questo principio in taluni casi regge i rapporti privati, con più ragione deve essere ammesso in quelli internazionali, in cui per difetto di un autorità superiore che costringa i refrattarii allo adempimento dei proprii doveri non resta all'offeso altro mezzo immediato che quello di svincolarsi dagli impegni da lui assunti in prò dell'inadempiente.

Però l'inadempimento delle obbligazioni per parte di alcuno dei contraenti non autorizza gli altri a disimpegnarsi dagli obblighi da loro assunti con altri trattati verso lo stesso inadempiente, perchè le promesse contenute in questi non dipendono da quelle racchiuse nel trattato violato.

Taluni pubblicisti hanno anche detto che gli articoli di uno stesso trattato sono tanti trattati distinti; di conseguenza l'inadempimento delle obbligazioni contenute in un articolo non autorizza l'altro contraente a liberarsi di quelle incluse in un altro articolo. Tuttavia è da osservare che, quantunque i varii articoli di un trattato possono contenere patti distinti, pure fra loro esiste un nesso ed un'armonia generale, ed è a credersi che uno stato non avrebbe

accettato un' obbligazione espressa in un articolo, senza il compenso che forse trova negli altri; perlochè le varie obbligazioni scambievoli del trattato sono dipendenti le une dalle altre. Se non che sembra poi eccessivo il principio a cui inclina il Vattel (1), cioè che qualunque violazione degli obblighi assunti per parte di uno dei contraenti autorizzi l' altro a credersi disobbligato di tutti i suoi doveri. Più sano mi sembra il giudizio di coloro che ammettono tale risultato, quando sono violate le obbligazioni principali: se invece trattasi dello inadempimento di un dovere secondario, che non colpisce l' essenza del trattato, manca quella dipendenza che si suppone esistere tra i varii impegni, i quali è a credersi che sarebbero stati accettati, ancora quando quel dovere di minima importanza non fosse stato convenuto. Questo principio per altro regge in diritto privato civile (2).

La guerra fa del pari cessare i trattati esistenti frai belligeranti, per quella parte che sono incompatibili con la medesima. Molti hanno sostenuto che la guerra sciolga tutti i trattati esistenti fra gli stati che ad essa si abbandonano; e ciò a causa dello erroneo principio che il diritto esista in tempo di pace, e non in quello di guerra, che fa ritornare i popoli nello stato di natura. Ma, avendo io dimostrato che lo stato di natura è quello in cui attualmente giace l'umanità, che la personalità giuridica nazionale esiste, sia in tempo di pace, sia di guerra; che relazioni e leggi giuridiche si manifestano, tanto nell' una, quanto nell' altra epoca, segue di conseguenza che questo stato fuori legge non è esistito, nè potrà esistere giammai. Prova ne sia che gli stati conchiudono trattati che devono avere applicazione in caso di guerra, e la guerra istessa ha le sue norme e le sue leggi, che gli stati fanno a gara di eseguire, anche nel momento che più aspra

(1) Op. cit., t. II, p. 193.
(2) V. art, 1595 del *Codice civile italiano* e 1741 di quello Napoleone.

o terribile ferve la lotta. Solo può dirsi ragionevolmente che quei trattati pei quali la guerra è divampata o che non possono coesistere con la medesima si estinguono per effetto immediato e conseguente della guerra, e non già per difetto di leggi e di principii giuridici che imperino in questo periodo di lotta a cui non di rado si abbandona l'umanità. Ciò posto i trattati estranei alla guerra e con essa compatibili proseguono a esistere durante e dopo la guerra.

SEZIONE QUINTA

DELLE SOLUZIONI PACIFICHE DELLE QUISTIONI INTERNAZIONALI

CAPITOLO PRIMO

Dei mezzi amichevoli per sciogliere le contese internazionali

---

SOMMARIO

I. Modi pacifici di risolvere le quistioni internazionali. — II. Negoziati diplomatici — Rinunzia — Ricognizione del diritto controverso — Transazione. — III. Buoni ufficii. — IV. Mediazione. — V. Arbitrati. — VI. Storia dei medesimi. — VII. Movimento per estendere il sistema degli arbitrati internazionali. — VIII. Congressi. — IX. Principii direttivi e storia dei medesimi.

I.

Dopo avere determinato i diritti e le obbligazioni degli stati, sia originarii, sia acquisiti, è d'uopo esaminare in qual modo possono essere sciolte le quistioni che sorger possono sull'esistenza e sull'esercizio di tali diritti. Le contese trai privati sono sottoposte al giudizio dei loro magistrati, e da questi discussi e decisi definitivamente, attesa la giurisdizione dell'autorità sovrana che impera sui privati; lo stesso non può dirsi per le nazioni, che sono indipendenti le une dalle altre e che mancano di un'autorità sovrana a loro superiore che giudichi e recida tutte le contestazioni che possono tra le medesime essere agitate. Segue da ciò che esse non hanno al-

tro mezzo per garantire i loro diritti, se non quello di affidarli alla forza di cui dispongono, donde il diritto di guerra. Tuttavia, prima di ricorrere a questo estremo espediente, devono esse mettere in opera tutti i mezzi pacifici di cui dispongono per evitare la guerra, che è sorgente di gravissimi danni, nè sempre di un esito conforme alla giustizia.

Nello stato della civiltà attuale, mancando un tribunale supremo permanente, innanzi il quale possano gli stati portare le loro contese per essere giudicate e decise, non resta a loro che i negoziati amichevoli e le coazioni pacifiche. Sono della prima specie gli accordi verbali, le transazioni scritte, i buoni ufficii, la mediazione, gli arbitrati, le conferenze ed i congressi; della seconda le rappresaglie, le ritorsioni, gli embarghi ed i blocchi pacifici, dei quali terrò parola distintamente in questa sezione. È duopo avvertire che non tutti questi espedienti sono conformi ai principii fondamentali del diritto delle genti; nondimeno son da me esposti, perchè accettati dalla più parte dei pubblicisti, ed ammessi negli usi internazionali, salvo a portarvi le osservazioni opportune suggerite dal diritto razionale.

II.

Per sciogliere pacificamente una contesa tra due stati bastano talvolta i *negoziati diplomatici*, mercè i quali le parti si comunicano documenti ed atti internazionali, diretti a giustificare o ad escludere le loro pretese, espongono le ragioni sulle quali fondano i loro diritti, ed esprimono il loro desiderio che siano amichevolmente riconosciuti o esclusi; e se il loro desiderio è secondato, i negoziati possono riuscire ad evitare un conflitto fra due o più stati.

La *rinunzia* alle pretese di uno stato esclude naturalmente la contesa di cui sono esse obbietto. La rinunzia è *espressa*, quando risulta da una dichiazione fatta dal pretendente: è *tacita*, quand' egli

abbandona il diritto contestato, o non insiste sull'esercizio del medesimo.

Può verificarsi il fatto inverso, cioè la *ricognizione del diritto controverso,* che può resultare dal soddisfacimento del medesimo o dalla presa in considerazione delle pretese della parte avversa.

Tanto la rinunzia che la ricognizione del diritto in contesa, potendo risultare da un fatto particolare relativo alla applicazione di un principio, può essere accompagnato dalla protesta che la condotta mantenuta da uno stato in un caso speciale non influisce sulla definizione dei casi analoghi e non si estende all'avvenire.

La rinunzia e la ricognizione sono atti unilaterali, perchè derivati dalle persone dalle quali sono fatte. Ben differenti sono le *transazioni,* che implicano l'intervento e l'accordo di tutte le parti fra le quali si contende; e risultano da un trattato con cui le parti dando, promettendo o ritenendo ciascuna qualche cosa, pongono fine ad una controversia fra loro sorta, e ad un diritto contrastato fanno succedere un diritto convenzionale certo e ben determinato.

Offrono esempii di transazioni internazionali i trattati del 1842 e 1846 consentiti dagli Stati-Uniti e dalla Inghilterra, che regolano i limiti del Maine e dell'Orégon, ed il trattato, detto dell'*Escuriale,* conchiuso nel 1790 fra l'Inghilterra e la Spagna.

III.

L'amichevole componimento fra due stati in lite può aver luogo mercè l'intervento di una terza potenza che spontaneamente o richiesta appresta i suoi *buoni ufficii,* coi quali, facendo uso della sua autorità e della sua influenza morale, dà i suoi consigli, propone i mezzi opportuni per pacificare i contendenti e per comporre, risolvere o regolare una quistione tra loro animata.

L'offrire ed il chiedere i buoni ufficii, sebbene possono essere respinti, è un diritto ed un dovere

morale che hanno gli stati, attesa la solidarietà dei rapporti e di vita in cui vivono, e di cui la storia offre non pochi esempii.

Questo principio, già ammesso nella scienza, fu consacrato dal congresso di Parigi del 1856, dicendo: « gli stati trai quali si levasse un serio dissentimento, prima d'impiegare le armi devono ricorrere, quando le circostanze il permettano, ai buoni ufficii di una potenza amica (1); » e fu emessa la speranza dai plenipotenziarii ivi riuniti che le potenze non rappresentate in quel congresso si associerebbero al pensiero che ispirava tal voto (2).

I buoni ufficii, per raggiungere lo scopo a cui sono diretti, devono essere condotti colla massima abilità e la più grande prudenza, per dimostrare che sono ispirati a sentimenti di amicizia e di benevolenza, e non mossi da secondi fini o da desiderio di prevalenza sui contendenti. Dondechè è mestieri che sia smessa ogni alterigia ed ogni minaccia, a fine di non offendere la giusta suscettibilità degli stati che si vuole rappacificare. Sopratutto occorre segretezza nello andamento dei negoziati, potendo la pubblicità nuocere al buon successo; moltopiù che talvolta uno stato potrebbe accettare una proposta, quando apparisse di essere fatta a sua iniziativa, e la rifiuterebbe, quando si conoscesse che deriva da altri, per non mostrare di soggiacere all'altrui pressione. Nondimeno, poichè sotto l'attuale sistema di pubblicità di buona parte dei documenti diplomatici, non è sempre possibile il tenerli secreti, si lascia l'iniziativa di pubblicare quelli relativi ai buoni uffici alle potenze contendenti, in modo che siano libere di renderli di pubblica ragione, se, e per quanto lo credano conveniente. Così infatti si regolò il governo francese nella questione surta nel 1861, durante la guerra civile americana, relativamente all'arresto dei commissarii del Sud sul bastimento inglese *Trent*, per il quale era timore

(1) *Protocollo*, n. XV, seduta del 26 marzo 1856, art. 8.
(2) *Protocollo*, n. XXIII, seduta del 14 aprile 1856.

cessassero le buone relazioni tra la Gran Brettagna e gli Stati-Uniti. Il signor Thouvenel, allora ministro degli affari esteri del governo imperiale, diresse al rappresentante della Francia a Washington una nota per comunicarla al governo americano, colla quale faceva le sue osservazioni sullo arresto avvenuto, dando gli opportuni consigli atti ad evitare una guerra con la Gran Brettagna; e questa nota fu conosciuta in Europa per mezzo dei giornali americani. Le potenze neutrali poi che intrapresero i loro buoni ufficii nell' ultima guerra tra Francia e la Prussia si astennero di pubblicare i documenti all'uopo scambiati coi belligeranti.

I buoni ufficii possono essere esercitati non solo per le contese che sorger possano tra due stati, ma altresì in quelle che si animano dentro una nazione frai partiti in essa belligeranti. Nè questa intromissione pacifica può essere qualificata come intervento, nel senso altrove espresso (1), perchè esclude l'impiego della forza, e non porta sostituzione della sovranità straniera a quella nazionale, anzi è carattere precipuo dei buoni ufficii che le parti contendenti siano libere di accettarli o di respingerli.

La storia offre vari esempi di buoni ufficii offerti in siffatte contingenze, sebbene rimasti senza effetto, come dell' Inghilterra nel 1847 fra il Portogallo e gl'insorti di Oporto, della stessa nazione e della Francia nel 1849 verso il re di Napoli e la Sicilia insorta, e della Russia prima e della Francia dopo verso gli Americani degli Stati-Uniti nell'ultima guerra civile fra loro divampata.

IV.

I buoni ufficii si trasformano in *mediazione*, allorchè una potenza amica non si limita a dar consigli, ma, d'accordo colle parti contendenti, partecipa in un modo regolare ai negoziati diplomatici

(1) V. Sezione seconda, cap. VII, § I.

fino alla definitiva conclusione o rottura delle trattative.

Quando la mediazione è accettata dalle parti interessate, deve colui che l'esercita essere imparziale, adoperare tutti i mezzi per conciliare le parti opposte, per rendere a ciascuno ciò che gli appartiene, cercando di attuare la giustizia: deve appoggiare le pretese giuste e respingere per quanto gli è possibile quelle ingiuste, senza minacciare i contendenti, nè farsi campione di alcun di loro in danno dell'altro. Qualora la sua opinione non sia accolta, non può costringere le parti ad accettarla, perchè colla mediazione egli non acquista alcun diritto, ma ha in mira solamente rappaciare le parti in lite: se non ci riesce, la sua missione è finita, e non ha nulla da pretendere. Molto meno poi gli è permesso di assicurarsi taluni vantaggi personali in danno di alcuno di coloro frai quali s'intromette, o di entrambi, nè essere artefice d'inganni e di perfidie, come avvenne di Giuseppe II, che nel 1769 offrì di concerto colla Prussia la sua mediazione alla Turchia ed alla Russia; però si obbligò a togliere ai Russi le conquiste fatte sui Turchi, adoperando anche le armi, fissò un sussidio di 20,000 borse, ognuna di 500 piastre, per spese e preparativi di guerra, che gli furono pagate dalla Turchia; e poscia non volle ratificare il trattato e si trattenne il denaro anticipatogli. Simili manovre, diceva Federico II, non sono mediazioni, ma infami trufferie (1).»

Avendo la mediazione uno scopo meramente pacifico, e non essendo il mediatore un magistrato che abbia giurisdizione sui contendenti, non è egli tenuto a garantire le misure prese in seguito alla mediazione. Quando egli ha messo in opera tutti i mezzi di cui dispone per ottenere un felice risultato, non è poi tenuto ad assicurarne gli eventi, e molto meno a garantirne l'esecuzione.

Quando le parti hanno scelto un mediatore, non

(1) V. Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. XI, p. 380.

hanno perduto il diritto di negoziare senza intermediarii, perchè, avendo la mediazione scopo di facilitare la soluzione di una contesa, se ciò può ottenersi direttamente dalle parti, non esiste alcuna ragione che le impedisca a far tanto. Tuttavia è ben giusto che gl'intermediarii siano di tutto informati, perchè hanno diritto alla confidenza di coloro frai quali si sono intromessi.

La mediazione finisce colla rottura delle trattative, quando si riconosce impossibile l'amichevole componimento; o colla stipulazione degli accordi opportuni, nel caso che sia riuscito (1).

V.

Quando gli stati non riescono ad accordarsi sopra una quistione fra loro agitata con alcuno dei mezzi sopra indicati, possono rimettere la decisione ad un tribunale arbitrale.

Nell' arbitrato ha luogo, come nella mediazione, l'intervento pacifico di una terza potenza, con lo scopo di dirimere una controversia sorta fra due o più stati; ma a differenza dei mediatori, che propongono solamente il modo di comporre amichevolmente le contese, ed è in facoltà delle parti accettare o respingere la proposta, gli arbitri decidono la questione sottoposta al loro esame, ed il loro giudizio è obbligatorio per coloro che l'hanno invocato.

Questo mezzo di recidere le quistioni fra gli stati è al certo il più giusto; perchè la contesa internazionale, invece di essere affidata alla sorte delle armi, è studiata, discussa e decisa in conformità dei principii di diritto. Nè al certo scadono di dignità quegli stati che ricorrono a tale espediente, perchè non si umilia colui che vuole la giustizia ed il diritto.

Però le quistioni nelle quali si contende di un di-

(1) V. I varii esempi di mediazione riportati da Calvo, op. cit., t. I, pag. 254, § 128 e seg.

ritto primitivo, della indipendenza e della integrità nazionale, non possono essere materia di arbitrato, perchè questo ha origine in un trattato, e la sua decisione ultima ha il valore di una transazione. Ora ciò che non può essere oggetto di transazione non può esserlo neanco di arbitrato, e nello stesso modo con cui sarebbe colpita di virtuale nullità l'abdicazione convenzionale di un diritto primitivo, sarebbe egualmente nullo un compromesso che attribuisse ad arbitri l' esame e la decisione di simiglianti contese. Questo principio è anche riconosciuto nel diritto civile privato, in cui è testualmente sancito che « non si possono compromettere le quistioni di stato, e le altre che non possono essere transatte (1). »

« Taluni credono, disse il Mancini nella camera dei deputati del regno d'Italia, che i fautori del principio di arbitramento internazionale si impegnino ad una così assoluta applicazione del medesimo, che anche nelle quistioni di vita e di morte che sorgano fra due nazioni, e nelle quali vengano contese l'esistenza, la indipendenza, l'integrità nazionale, infine uno di quei diritti assoluti e fondamentali, che per natura appartengono ad ogni popolo, ed anzi non si possono concepire separati dall'essenza stessa costituitiva di ogni nazione, questi diritti assoluti e fondamentali debbano anche essi rimanere abdicati con un compromesso e sottoposti alle decisioni di arbitri.

« No, signori, noi respingiamo schiettamente questa esagerazione del principio, e perciò raccomandiamo l' adozione del medesimo, ma soltanto nelle materie suscettive di arbitramento (2). »

Però l'arbitraggio non può aver luogo senza il concorso della volontà dei contendenti; perlochè è indispensabile che sia precesso da un trattato fra

(1) V. *Codice di procedura civile italiano*, art. 8.

(2) V. *Rendiconto del parlamento italiano; Discussioni della camera dei deputati*, legislatura IX, sessione del 1873-74, t. I, pag. 30, seduta del 24 novembre 1873.

loro intervenuto, contenente un compromesso col quale deferiscono di comune accordo la cognizione e giudizio della contesa fra loro surta al giudizio di persone da loro scelte. Possono le parti nel compromesso stabilire come certi taluni principii di diritto e limitare il giudizio degli arbitri alla definizione dei fatti, alla responsabilità derivante dai medesimi, alla estensione di questa responsabilità e simili, come, per esempio, una potenza la quale riconosce di essere tenuta di indennizzare un'altra, ma crede che la sua responsabilità sia in limiti più ristretti di quello che assume la nazione attrice. Può invece verificarsi il caso inverso che i fatti siano riconosciuti nel compromesso in modo uniforme tra le parti, ma è invece contestato il diritto, come nel caso che uno stato escluda l'obbligo d'indennizzare l'avversario, malgrado ammetta l'esistenza dei fatti in base ai quali pretende quest'ultimo la indennità.

Le parti possono designare gli arbitri e scegliere a loro gradimento dei sovrani, dei tribunali, dei privati, una facoltà di diritto e chiunque loro ispiri fiducia. È poi uso generalmente invalso che i sovrani scelti come arbitri non intervengono direttamente che per sanzionare colla loro firma la sentenza definitiva, di cui hanno confidato ad altri la cura di elaborare le basi.

Se le parti non sono di accordo sulla scelta degli arbitri, ognun d'esse ne sceglierà un numero uguale. Gli arbitri così nominati formano un collegio giudiziario, che decide a maggioranza di voti, ed in caso di discrepanza a voti uguali, semprechè a ciò non provveda il trattato di arbitramento, possono scegliere un sopra arbitro con voto preponderante (1). Se non possono mettersi di accordo sulla persona del sopra-arbitro non può esservi decisione valevole per la equipollenza di voti opposti, e l'arbitramento rimane senza effetto.

Nel silenzio delle parti, spetta agli arbitri stabi-

(1) V. Bluntschli, op. cit., art. 400.

lire i termini e le forme per la presentazione delle istanze delle parti, dei documenti di appoggio; per l'adempimento di ogni istruzione all'uopo necessaria, e per tutto il regolare procedimento, adattando al medesimo, per quanto è possibile, le regole della procedura ordinaria.

Il tribunale arbitrale, quando lo crede giovevole, può fare alle parti delle proposte eque allo scopo di giungere ad una transazione; ma se esse le respingono, ei deve pronunziare sulla contesa sottoposta al suo giudizio, facendo applicazione dei principii di diritto. La sentenza per tal guisa emessa dal tribunale arbitrale ha per le parti gli effetti di una regolare transazione, perchè, essendosi sottomesse al giudizio arbitrale, hanno con antecedenza transatto sulla contesa fra loro mossa, accettando come basi e condizioni del transatto ciò che saranno per deliberare gli arbitri.

La sentenza arbitrale è obbligatoria per le parti per le stesse ragioni e sotto le medesime condizioni che lo sono i trattati, ed ogni stato non potrebbe negarsi ad eseguirla. Prima che il tribunale arbitrale di Ginevra avesse emesso il suo giudizio sulla tanto celebre quistione dello Alabama, Colfax vicepresidente degli Stati-Uniti di America avea detto: « Quand'anche l'arbitramento non dovesse darci un solo dollaro, io mi alzerei innanzi i miei concittadini per gridar loro: accettate qualunque essa sia la risoluzione degli arbitri: rinunziate ad ogni indennità, piuttosto che indietreggiare di una sola linea dall'alta posizione morale in cui vi siete collocati coll'Inghilterra in faccia alle altre nazioni del mondo. » Più tardi, dopo emessa la sentenza arbitrale, dall'altro lato dell'oceano, benchè Inghilterra fosse rimasta soccombente, Gladstone e lord Grey dichiararono che avrebbero inteso vergogna a mettere alcuna difficoltà nel dare pronto e leale adempimento alla decisione arbitrale, e che, eseguendola, l'Inghilterra si attirava maggiormente la stima ed il rispetto delle nazioni civili, vantaggio di gran lunga mag-

giore al sacrifizio che poteva derivarle dalla esecuzione del giudizio arbitrale.

Dall'essere obbligatoria la sentenza emessa dagli arbitri non può trarsi la conseguenza che le parti non possono impugnarla, quando siano violati i principii di diritto comune.

Le decisioni arbitrali sono nulle:

1.° Quando il tribunale arbitrale abbia eccesso i poteri confidatigli nell'atto di sua costituzione, ed abbia deciso quistioni che non rientravano nella sua competenza;

2.° Quando gli arbitri, anzichè decidere in conformità della giustizia e del diritto, siano stati mossi da dolo e da slealtà in danno di una delle parti contendenti, come nel caso che abbiano ricevuto una somma di danaro;

3.° Se i giudicanti non abbiano voluto sentire le parti, o abbiano violato le forme stabilite sotto pena di nullità nel compromesso, o qualche altro principio fondamentale di procedura.

Con ciò non s'intende che le sentenze arbitrali siano attaccabili per semplice vizio di forma, ma sono nulle nel caso di volazione diretta ed evidente di principii generali della procedura, stabilite a costatare la sostanza del giudicato ed il giusto apprezzamento dei diritti dei contendenti, come, p. e., se si è interdetto alle parti di formulare le loro ragioni;

4.° Se gli arbitri abbiano violato i pricipii fondamentali del diritto internazionale od abbiano offeso un diritto primitivo degli stati, come nel caso che stabiliscano la soggezione di uno stato verso un altro.

Tuttavia giova avvertire che non potrebbe attaccarsi una decisione arbitrale per essere inesatta o contraria all'equità o lesiva ad alcuna delle parti, ma gli errori di calcolo possono sempre essere rettificati.

VI.

Il sistema degli arbitramenti è un'istituzione di antichissima data che risale all'infanzia dei popoli. Esempii frequenti ne offre la storia della Grecia, di Roma e del medio-evo; ed i professori delle università di Perugia, di Bologna e di Padova furono talvolta chiamati a decidere quistioni internazionali.

Per il trattato del 1783 che diè termine alla lotta tra l'Inghilterra e gli Stati-Uniti fu convenuto che sarebbero stati fissati amichevolmente i limiti frai due paesi. Una quistione sorse fra i due stati relativa al fiume Sainte-Croix, che dovea formare al nord-est il confine degli Stati-Uniti, e fu decisa da una commissione composta di tre delegati, due dei quali furono scelti da ciascuna delle due nazioni, ed il terzo fu tirato a sorte. La decisione emessa da questa commissione fu accettata da entrambe le parti contendenti.

Le misure prese dalla Francia nel 1834 e 1835 sulla costa di Portendik (Senegal) in occasione della guerra contro i Mauri Trarzas diedero luogo a molti reclami di negozianti inglesi che ivi facevano commercio di gomma. Una discussione animata ebbe luogo fra il governo francese e quello brittanico, i quali risolsero in fine di sottoporre all'arbitraggio del re di Prussia la contesa fra loro surta. Questo principe emise il suo giudizio con sentenza del 30 novembre 1830, colla quale ordinò che la Francia pagasse una indennità ai negozianti inglesi, la quale fu nello anno seguente determinata da una commissione nella somma di L. 41770, e in seguito fu soddisfatta.

Dopo la guerra divampata tra la Francia ed il Messico, che ebbe termine col trattato di pace conchiuso a Vera Cruz il 9 marzo 1839, rimasero talune quistioni indecise fra due stati che vollero deferirle all'arbitraggio della Regina d'Inghilterra, la quale nell'agosto 1844 emise il suo giudizio, dicendo che gli atti su cui si fondava la contestazione non po-

tevano essere origine di alcuna indennità, perchè giustificati dallo stato di guerra in cui si trovavano i due paesi.

Nel 1823 e 1824, in seguito all'intervento della Francia in Ispagna, surse contesa frai due stati relativamente ad indennità che pretendevano l'uno verso l'altro a causa di sequestri e prese marittime di navi avvenuti durante le ostilità. I negoziati ebbero una lunga durata, quando nel 1851 i contendenti pensarono sottoporre la questione al re dei Paesi-Bassi, che la decise il 13 aprile 1852.

Lo stesso principe fu rivestito del carattere di migistrato arbitrale nel 1827 dalla Gran Brettagna e dagli Stati-Uniti di America per decidere la controversia sin dal 1783 animata fra due stati relativa alla determinazione dei confini rispettivi delle loro possessioni in America. Egli incaricò una commissione per studiare la quistione, che ultimò i suoi lavori nel 1830, in modo che nel seguente anno fu il re in grado di consegnare alle parti la sua decisione arbitrale. Questa sentenza spiacque ad entrambi i contendenti, perchè invece di troncare il vero punto del litigio, lasciò sospesa la quistione di diritto e stabilì una base di aggiustamento affatto nuovo ed ipotetico. Siffatta soluzione, avendo oltrepassato le previsioni degli stati in lite, si crederono essi nel diritto di considerarla come non avvenuta, e troncarono amichevolmente la contesa col trattato del 9 agosto 1842.

Durante la guerra tra gli Stati-Uniti di America e l'Inghilterra nella notte del 16 settembre 1814 un conflitto terribile avvenne nel porto di Fayal, una delle isole Azzorre, soggette alla sovranità portoghese, tra i marinai del legno corsaro americano *Il Generale Armstrong* ed altre persone che si trovavano in talune scialuppe inglesi dipendenti da una squadra entrata la sera nel porto. L'indomani un legno della squadra cannoneggiò il brick corsaro in modo che il capitano di esso si vide nella necessità di distruggerlo. Di ciò mosse lagnanza il Portogallo, sul quale gli

Stati-Uniti versavano la responsabilità dell'aggressione avvenuta, per non averla impedita le autorità locali. Questa contesa processe lungamente, sinchè fu sottoposta al giudizio di Napoleone III, il quale con sentenza arbitrale del 30 novembre 1852, ritenne che il governatore dell'isola fu in conoscenza del fatto dopo accaduto; che il legno americano richiese la sua protezione, dopo che era avvenuta la sanguinosa lotta con le scialuppe inglesi; che da quel momento il governatore avea inutilmente chiesto al comandante la squadra inglese la cessazione delle ostilità, lamentando la violazione che si faceva del porto di uno stato neutrale; che ciò non valse a rimuoverlo dai suoi proponimenti; che ivi non esisteva guarnigione e forza sufficiente per impedirlo; di conseguenza non poteva essere ammessa la domanda di indennità spinta dagli Americani.

Nel 1862 il re del Belgio fu chiamato a risolvere una controversia tra il Brasile e l'Inghilterra, originata da un arresto avvenuto presso Rio Janeiro di tre ufficiali appartenenti ad una fregata inglese, venuti in rissa il 7 giugno del medesimo anno con una sentinella brasiliana.

Lo stesso principe soprannominato il Nestore di Europa, decise del pari come arbitro nel 1863 una quistione mossa fra gli Stati-Uniti di America ed il Chilì, causata da un sequestro violento fatto nel 9 maggio 1821, per ordine di lord Cochran vice-ammiraglio della squadra chiliana, nella valle di Sitana, sul territorio dell'antico vice regato del Perù, di una somma di denaro proveniente dalla vendita di mercanzie, importate da un legno della marina mercantile degli Stati-Uniti, denominato *Macedoniam*.

Nel 1864 il senato della città di Amburgo fu scelto come arbitro in una controversia tra l'Inghilterra ed il Perù, per avere il governo di quest'ultimo tenuto in arresto e poscia espulso dal territorio della repubblica Tommaso Melville White, suddito inglese, imputato di avere tirato un colpo di pistola al Presidente del Perù Don Ramon Castilla. Il governo in-

glese, allegando un procedimento irregolare ed ingiusto e cattivi trattamenti e maltratti in offesa del White, pretendeva una indennità di lire sterline 4,500. Il senato amburghese respinse la dimanda per difetto di prove.

Il 13 settembre 1869 la Gran Brettagna ed il Portogallo convennero di sottomettere al Presidente degli Stati-Uniti di America la decisione di una controversia fra loro avvenuta relativamente alla proprietà dell'isola di Bulama. Il presidente emise il suo giudizio nel 1870.

L'imperatore di Alemagna fu da ultimo scelto come arbitro in una quistione di frontiere tra la Gran Brettagna e gli Stati-Uniti di America. Ma sopra tutto è celebre la controversia animata fra questi due stati, conosciuta sotto il nome di *Alabama Claims*, che era per dare origine ad una guerra spaventevole trai due paesi; quando fu tra loro conchiuso nell'8 maggio 1871 un trattato a Washington, col quale fu sottoposto lo esame dei reclami dall'Alabama ad un tribunale arbitrale da riunirsi a Ginevra, composto di cinque membri nominati uno per ciascheduno dai due stati in lite, e gli altri tre, uno dal re d'Italia, un altro dal Presidente della Confederazione Svizzera ed il terzo dall'imperatore del Brasile. La commissione difatti si riunì in Ginevra sotto la presidenza dello italiano Conte Sclopis, emise il suo giudizio con imparzialità e giustizia, e fu per tal guisa evitata una guerra che poteva riuscire esiziale pei due stati (1).

(1) Chi volesse conoscere i particolari dello arbitrato di Ginevra potrebbe consultare P. Pradier Fodéré, *La question de l'Alabama et le droit de gents;* Esperson, *La quistione anglo-americana dell'Alabama;* Pierantoni, *Gli arbitrati internazionali e il trattato di Whashington; Messages, dépêches et rapports du conseil privé au sujet du traité de Whashington; Rapport of the agent of the United States before the tribunal of arbitration at Geneva;* W. Beach Lawrence, *The indirect of the United States under the treaty of Washington;* A. Rivier, *L'affaire de l'Alabama, et le tribunal arbitral de Génève.* Sugli arbitrati in generale v. Calvo, op. cit., p. 790, § 667, e seg., *Revue de droit international,* t. VI, p. 117, *Note pour servir à l'Histoire des arbitrages internationaux, à propos de l'étude*

VII.

Il sistema di sottoporre ad arbitri le quistioni internazionali nelle materie suscettive di arbitrato è da più tempo il voto della scienza, anzi il Bluntchli propose che dovrebbero tutti i governi mettersi d'accordo per far compilare dai ministri di giustizia di ogni stato ed in proporzione della popolazione del medesimo una lista di rappresentanti, composta degli uomini più ragguardevoli, come cultori della scienza del diritto internazionale, e delle persone che ne conoscano l'applicazione, in modo che sulla base di questa lista potrebbero essere designati per ogni caso speciale un certo numero di giurati, chiamati a recidere la quistione sotto la direzione di uno stato neutro (1).

La conferenza di giureconsulti e di pubblicisti riunita a Brusselles sotto il titolo di *Associazione per la riforma e la codificazione del diritto delle genti*, dichiarò nel 1873 che « riguarda l' arbitraggio come il mezzo essenzialmente giusto, ragionevole, e pure obbligatorio per le nazioni di terminare le controversie internazionali che non possono essere regolate per via di negoziazioni. La conferenza si astiene di affermare in quali casi, senza eccezione, il mezzo può essere applicato, ma essa crede che le eccezioni sono poco numerose. Ella è convinta che nessuna controversia deve essere considerata come insolubile, se non dopo scorso un tempo sufficiente, una chiara esposizione dell' obbietto del litigio, e dopo che siano esauriti tutti i mezzi pacifici di accomodamento (2). »

Il congresso degli scienziati a Roma prima di

de M. Henry Bellaire sur les arbitrages dans les conflits internationaux; Esperson, *Diritto diplomatico*, t. I, p. 238, n. 391 e seg.

(1) Op. cit., p. 31, art. 489, p. 259.

(2) V. *Revue de droit international*, t. V, p. 696.

sciogliersi emise una deliberazione favorevole alla propagazione degli arbitrati.

Il principio di arbitramento non solo è stato propugnato nel campo della scienza, ma è altresì risuonato nelle aule parlamentari. Cobden ne fece una speciale proposta nella camera dei comuni dell'Inghilterra nel 1849, e benchè appoggiata da Hume e da Gibson, pure fu respinta per l'opposizione di Palmerston e di Russel; ma con maggior fortuna fu riprodotta nel 1871 da Enrico Richard, ed accolta dal Parlamento inglese. Nel novembre del 1873 Mancini espresse nel parlamento italiano la seguente proposta che fu accolta alla unanimità.

« La camera esprime il voto che il governo del re nelle relazioni straniere si adoperi a rendere l'arbitrato mezzo accettato e frequente per risolvere, secondo giustizia, le controversie internazionali nelle materie di arbitramento; proponga nelle occasioni opportune d'introdurre nella stipulazione dei trattati la clausola di deferire ad arbitri le quistioni che sorgessero nella interpretazione ed esecuzione dei medesimi; voglia perseverare nella benemerita iniziativa, da più anni da esso assunta, di promuovere convenzioni tra l'Italia e le altre nazioni civili per rendere uniformi ed obbligatorii nello interesse dei popoli rispettivi, le regole essenziali del diritto internazionale privato (1). »

È a notarsi come in questa proposta dell'illustre Mancini siano anche additati i mezzi pratici per attuare il sistema degli arbitrati, consistenti nella stipulazione di trattati diretti a tale scopo; idea per altro ammessa nel 1853 dal Senato degli Stati Uniti di America, e che ivi ha prodotto i migliori risultati, come può osservarsi dalla storia dei molteplici e felici arbitramenti avvenuti tra la Repubblica ed altri stati. L'altro mezzo pratico è quello contenuto nell'ultima parte della proposta, cioè di rendere uniformi ed obbligatorie le regole essenziali del di-

(1) V. *Rendiconto del parlamento italiano*, loc. cit.

ritto privato internazionale, e ciò allo scopo di poter rimuovere le sorgenti di non poche contese internazionali, derivanti dal conflitto di legislazioni diverse, che possono essere applicate alle persone, ai loro beni ed ai loro atti. Di ciò, a proposta dello stesso Mancini, il consiglio del contenzioso diplomatico d'Italia fin dal 1861 ne faceva istanza al ministero italiano, perchè entrasse in negoziati con le potenze estere, all'oggetto di rendere comuni frai varii stati per quant'era possibile le regole del diritto internazionale privato. E difatti il governo italiano iniziò delle pratiche con quello francese, che durarono interrottamente sino al 1867, nel quale anno lo stesso Mancini ebbe a tal uopo dall'illustre Rattazzi, che timoneggiava lo stato, una missione officiosa presso le principali corti di Europa. Il Mancini vi si recò, parlò con Rouher, Mounstier e Baroche in Francia, con Rogier e Bara in Belgio, con Bismark e Debruk in Germania, e sin anche redasse un progetto di trattato. Ma ogni negoziato andò a vuoto per il sopravvenuto intervento in Roma dei Francesi, ed il fatto di Mentana.

Una proposta analoga a quella di Richard e di Mancini fu accolta dalla Dieta svedese, per mozione di Jonas Jonasson; dal Congresso degli Stati Uniti di America, per mozione di Carlo Summer; dalla seconda Camera degli Stati generali dei Paesi Bassi, per mozione di Bredius e Dort. La stessa proposta è stata presentata da Couvreur nella Camera dei deputati del Belgio; ed oramai in varii stati civili si elaborano e si presentano delle proposte dirette a far loro accettare il sistema degli arbitramenti, come quello che sia più conforme a giustizia e che possa, almeno nella più parte dei casi, essere sostituito all'uso barbaro e funesto della guerra.

VIII.

Quando gli stati non possono o non vogliono definire per mezzo di una terza potenza le controversie fra loro animate, usano avvicinarsi, per mezzo dei loro legittimi rappresentanti, allo scopo di discutere, esaminare e risolvere le loro pretese scambievoli, ed evitare così maggiori e più gravi conflitti. Queste riunioni sono dette congressi o conferenze.

Tra i congressi e le conferenze non può dirsi che esista una differenza sostanziale, perchè hanno il medesimo scopo, e sono composti a poco presso nello stesso modo. Se non che, nei congressi sono trattati affari importantissimi, intervengono talvolta dei sovrani, come in quello di Vienna, in quello di Tropavia ed in quello di Lubiana, o pure ogni stato invia maggior numero di rappresentanti; difatti nel congresso di Vienna l'Inghilterra e la Francia erano rappresentate da quattro plenipotenziarii per ciascheduna, la Prussia ed il Portogallo da tre, l'Austria e la Russia da due. Nel congresso di Parigi ogni stato aveva due rappresentanti. Nelle conferenze si discutono affari di minore importanza, non vi partecipano i principi sovrani, e gli stati sono ordinariamente rappresentati dai loro agenti diplomatici accreditati presso il paese in cui si riuniscono siffatte assemblee.

Vattel si mostra avverso a queste riunioni internazionali; difatti, parlando delle conferenze di Cambrai e di Soissons del 1724 e 1728 li chiama: « noiose commedie rappresentate nel teatro della politica, nelle quali gli autori si proponevano di far credere che essi desideravano ottenere un accomodamento, mentre in fatto avevano delle intenzioni del tutto opposte (1). »

Pinheiro Ferreira dice: « si possono dividere tutti i congressi in due grandi classi: alcuni che dopo

(1) V. Note a Vattel, op. cit., t. II, p. 308, § 330.

lunghe e violente discussioni sono finiti per non conchiudere nulla; altri, riguardando i piccoli stati come materia da essere sbranata a piacere, i paesi come fattorie appartenenti ai loro governi e i popoli come un vil gregge, si sono aggiustati in modo da dividere gli stati per acri e per teste, secondo le loro convenienze (1). » Phillimore si mostra non meno ostile verso la parzialità di queste assemblee internazionali.

Queste considerazioni sono esatte, per quanto concerne i congressi di un tempo, o almeno la violazione della giustizia e del diritto che derivava dai medesimi; ma riescono del tutto inopportune di fronte alla civiltà attuale in cui si è meglio rivelata l'indole dei congressi; i quali, anzichè essere diretti ad approvare le violenze eseguite da una guerra più o meno ingiusta, sono intesi ad evitarla, almeno per quanto è possibile; e, dopo avvenuta, hanno in mira di assodare e completare la pace. E se, come congresso della prima specie, può essere indicato quello di Vienna e i precedenti, è della seconda quello di Parigi del 1856, che gran beneficio recò all'umanità, e che inaugurò una novella era dei congressi. Difatti per esso entrò nel concerto politico europeo la Turchia, fu decretata l'abolizione della corsa, proclamata la libera navigazione del mar Nero, stabilito il bisogno di cercare la mediazione di una terza potenza prima di ricorrere alla forza delle armi, e furono riconosciuti non pochi principii di diritto delle genti.

Ogni governo può far proposta per la riunione di un congresso o di una conferenza, indicandone in generale lo scopo. Se la proposta è accettata dalle altre potenze, si determinano le materie sulle quali devono cadere delle deliberazioni, se ne stabiliscono le basi, e talvolta si formulano alcuni articoli preliminari, come spesso avviene, quando il congresso ha luogo per mettere un termine ad una guerra. Si

(1) V. la nota precedente.

definisce l'epoca ed il luogo della riunione nel quale gli stati inviano i loro plenipotenziarii.

Appena questi riuniti, procedono alla nomina del presidente, la quale d'ordinario cade sul primo rappresentante dello stato in cui ha luogo il congresso. Se i negoziati debbano essere condotti sotto la mediazione di una potenza amica, la presidenza appartiene di diritto al ministro di quest'ultima. Il presidente propone un segretario per redigere i protocolli. Poscia i congregati verificano i loro poteri, e trovatili in buona regola, il presidente espone i lavori a cui deve accingersi il congresso. Le prime sedute sono preparatorie, ed i plenipotenzarii regolano di accordo il modo come devono essere tenute le adunanze, il cerimoniale e l'ordine diplomatico; sebbene sin dal congresso di Utrecca del 1713 e di quello di Aquisgrana del 1748 è di ordinario convenuto di non osservare alcun cerimoniale durante i negoziati, massime per distinzione di *rango* tra i varii agenti diplomatici.

Essendo le nazioni indipendenti e separate, e non avendo potere sovrano le une sulle altre, la riunione dei loro rappresentanti non forma unico corpo collettivo a cui sia applicabile, per quanto riguarda le sue deliberazioni, la legge della maggioranza dei suffragi, e la minoranza anche risultante di un solo dei congregati ha il *veto* individuale assoluto, cioè può negarsi di accettare quanto volesse il maggior numero dei componenti il congresso, meno nelle quistioni di ordine secondario, quando tutti i plenipotenziarii siansi messi con antecedenza di accordo, stabilendo di far prevalere la pluralità dei voti. Se però ogni singolo plenipotenziario può negarsi ad accettare il deliberato degli altri, non esiste alcuna ragione che impedisca quest'ultimi a deliberare quel che credono opportuno nel loro interesse esclusivo; difatti a Vienna l'agente diplomatico spagnuolo si negò a firmare l'atto finale del congresso, il che non impedì che questo fosse promulgato in nome di tutti gli altri stati; e nel congresso di Verona, quan-

tunque il plenipotenziario inglese avesse respinto l'intervento ivi deliberato, gli altri agenti diplomatici lo stabilirono malgrado tale dissentimento. Coloro poi che si oppongono ad una risoluzione presa dagli altri congregati possono protestare, appartarsi e mettere in opera tutti i mezzi possibili per impedirne l'attuazione, quando la reputano lesiva ai loro diritti o a quelli delle altre nazioni non rappresentate nel congresso.

Nè a questo principio si opponga la difficoltà in cui sono gli uomini di concordarsi nel medesimo deliberato, anche per inferire la inutilità dei congressi; poichè, in quanto ai principii generali di diritto delle genti, è cosa agevole che gli stati consentano tutti nel promulgarli; e per le quistioni di fatto non è difficile che sia da tutti accettata una risoluzione conforme a giustizia; ed anche respinta una volta, si discute e si fa strada negli animi di tutti, in modo che, riproposta in seguito, può ottenere quella sorte che non le sorrise la prima volta. In ogni modo non si può trovare alcun plausibile argomento perchè il volere della maggioranza sia obbligatorio per quegli stati che ne discordano, attesa la loro scambievole indipendenza ed il difetto di sovranità degli uni sugli altri.

Della discussione avvenuta nel congresso si redige *un processo verbale* per ogni seduta, che dopo il congresso di Vienna si chiama *protocollo*, nel quale ogni plenipotenziario, se lo crede opportuno, può iscrivere il suo voto motivato. Alla fine poi del congresso o della conferenza i plenipotenziarii firmano l'atto finale che si risolve in un *trattato*, in una *dichiarazione* o in un *atto finale*, che comprende tutte le singole statuizioni fissate nelle varie sedute, che sono altrettanti trattati; i quali, mercè l'atto finale, s'intende che facciano parte del trattato generale, come avvenne nel congresso del 1856.

IX.

I principii sostanziali che devono dirigere i congressi sono trasandati dalla generalità degli scrittori, i quali si limitano ordinariamente a sviluppare la parte puramente formale. Solo alcuni di essi nel presente secolo, e sopra tutti il Mamiani, si sono occupati dei principii giuridici ai quali dovrebbero queste assemblee internazionali essere informate; e che non furono attuati nei vari congressi europei, se ne togli in parte quello di Parigi e qualche conferenza posteriore.

Il primo congresso generale che la storia ricorda è quello di Vestfalia che si tenne simultaneamente in Münster ed in Osnebruk dal 1641 al 1648, nel quale intervennero i rappresentanti dell'imperatore, di tutti gli elettori, e principi e stati di Germania, della nobiltà immediata di molte città e corporazioni mediate, della Francia, della Svezia, della Danimarca, della Spagna, del Portogallo, degli Stati-Generali del Duca di Savoia, del Papa, del Granduca di Firenze, del Duca di Mantova e di tredici cantoni svizzeri. Questo congresso segnò un'era importantissima nella storia del diritto internazionale, pose termine alla lotta contro casa d'Austria, riconobbe le tre confessioni, cattolica, luterana e calvinista, confermò la indipendenza dei Paesi-Bassi e della Svizzera, svincolandoli dall'impero germanico.

Dopo il congresso di Vestfalia ebbero luogo alcuni congressi parziali, cioè quello dei Pirenei del 1659, di Aquisgrana del 1663, di Nimega, che durò dal 1676 al 1679, di Francoforte del 1681, di Ryswick del 1697, e poscia quello generale di Utrecca che durò dal 1712 al 1713 ed ebbe per iscopo principale di arginare la potenza di casa di Borbone, e di preservare il mondo contro la minaccia della monarchia universale, mercè l'equilibrio europeo di cui altrove si tenne parola (1).

(1) Sezione II, capitolo IV.

Dopo il congresso di Utrecca gli stati vissero in una pace da cui pareva non dovessero facilmente uscire, e furono convocati il congresso di Aquisgrana del 1748, e quello di Teschen del 1779. Avvenuta la rivoluzione francese ebbe luogo il congresso di Parigi del 1783, di Rastadt del 1797, di Amiens del 1802, di Erfurt del 1808, di Praga del 1813, di Châtillon-sur-Seine e Gand del 1814; i quali congressi nella più parte furono diretti ad arginare la potenza francese sotto il primo Napoleone, ed ebbero termine col congresso generale di Vienna del 1815, che ricostituì l'Europa a compiacimento dei congregati, e fu seguito dal congresso di Aquisgrana del 1818, di Carlsbad del 1819, di Tropavia del 1820, di Lubiana del 1821, di Verona del 1822, nei quali furono applicate ed eseguite le massime promulgate dal congresso viennese.

In tutti questi congressi fu violata la sovranità di varii stati; gli uomini furono divisi secondo meglio alla diplomazia talentò, gli stati minori non ebbero la giusta rappresentanza, e furono obbligati a subire i deliberati presi a loro danno, senza essere neanco intesi. Nel congresso di Vienna furono ammessi solamente i rappresentanti dell' Austria, della Gran Brettagna, della Prussia, della Russia, della Francia, della Spagna, del Portogallo, della Svézia, e ne rimasero esclusi quelli di tutti gli altri stati, malgrado si fosse sentenziato sulla loro esistenza. Nei congressi posteriori solo le cinque maggiori potenze si ragunarono, e, considerandosi arbitri dell'Europa, ne decisero a loro talento i destini, e decretarono l'intervento armato in Italia ed in Ispagna. Solamente al re di Napoli fu concesso partecipare al congresso di Lubiana.

Tuttavia i moderni pubblicisti (1) sostengono a ragione che nei congressi internazionali concernenti

(1) V. Mamiani, *D'un nuovo diritto pubblico europeo*, p. 60, cap. VIII, § II; Carlo Martens, op. cit., § 55; Bluntchli, op. cit., art. 109; Fiore, op. cit., p. 273 Esperson, op. cit., p. 273, n. 432.

molti stati e d'interesse generale devono tutte le nazioni partecipare di diritto; e devono prendervi parte con perfetta uguaglianza, senza distinzione tra grandi e piccoli stati. Si ha in tal guisa anche il beneficio che più facilmente può essere rivelata ed attuata la giustizia, attesa la moltiplicità dei discutenti e degli interessati.

La discussione deve essere libera, altrimenti sarebbe senza effetto, perchè, se ad ognun non è permesso manifestare secondo i suoi convincimenti i proprii pensieri, la discussione è inutile e non ha ragione di esistere. La libertà della discussione deve essere accompagnata dalla più ampia pubblicità dei protocolli delle varie adunanze, in modo che l'operato del congresso sia da tutti conosciuto, e giudicato dalla pubblica opinione, che è la coscienza dell'umanità.

Secondo il Mamiani, nelle discussioni dei congressi dovrebbe il diritto essere distinto dal fatto ed esaminato separatamente; per modo che, trattando la quistione in tesi generali, non sia influenzata dalle passioni degli interessati e riesca più difficile sanzionare un principio ingiusto, di quanto ammetterlo virtualmente in un caso speciale.

I congressi devono occuparsi di quistioni puramente internazionali, cioè che si riferiscano ai rapporti esterni degli stati, e non a quelli che possano agitarsi dentro le nazioni. Ciò è una conseguenza diretta del principio di nazionalità, che include il diritto di autonomia, per il quale ogni stato è giudice e dispone di se medesimo, e gli altri non possono esercitarvi alcun imperio, per difetto di sovranità su di esso. Di conseguenza fu ingiustizia massima l'avere coi congressi di Lubiana e di Verona stabilito l'intervento armato in Italia ed in Ispagna; e contro tal procedere può ripetersi quanto dissi, parlando del principio del non intervento.

Segue da ciò che l'Italia a buon diritto stabilì in conformità dei suoi convincimenti le guarentigie che attribuì alla chiesa cattolica ed al sommo pontefice, senza intromisssione di straniere potenze;

perchè la quistione delle relazioni tra la chiesa e lo stato è un rapporto di puro diritto interno, che non può e non deve per nulla soggiacere allo esame di congressi internazionali. E se, per l'esistenza ed il rispetto di una religione possono essere interessati i singoli cittadini di varie nazioni, è un rapporto meramente privato, perchè dimostrai che gli stati sono incompetenti in materia religiosa, e fra i loro ufficii non si comprende quello di professare una religione. E dovessero professarne alcuna, potrebbero fare tutto ciò che vogliono ognuno dentro il suo territorio; ma tutti uniti non hanno alcun diritto di dettar leggi sulla condotta di uno stato, dentro l'ambito in cui impera la sua sovranità.

Questi principii furono in parte attuati nel congresso di Parigi del 1856, che fu precesso dalla conferenza di Vienna del 1855.

La Sardegna aveva aderito al trattato di alleanza conchiuso nel 10 aprile 1854 tra la Francia e l'Inghilterra contro la Russia, ed aveva preso parte alla guerra di Crimea. La conferenza era riunita allo scopo di concertare le condizioni indispensabili sulle quali doveva stabilirsi la pace; la Sardegna quindi aveva il diritto di partecipare alla medesima, non solo come stato sovrano, ma altresì come alleata delle potenze occidentali; tuttavia ne rimase esclusa, malgrado se ne fosse giustamente lamentata (1). Però nel seguente anno si ragunò il congresso a Parigi, ed il gabinetto piemontese fece ogni opera perchè i plenipotenziarii sardi fossero ivi ammessi; il governo francese e quello inglese mostrarono condiscendere a tale istanza, ma l'ammisero con qualche riserva, perchè pretendevano che i plenipotenziarii sardi non partecipassero a tutti i negoziati, ma a quelli solamente nei quali fossero impegnati gl'interessi del Piemonte. In vista di ciò Massimo d'Azeglio, che era stato invitato di rappresentare la

(1) V. *Dispaccio del Conte di Cavour al Marchese di Villamarina*, del 15 maggio 1855, riportato da Nicomede Bianchi, op. cit., t. VII, cap. 6.

Sardegna nel congresso, e che aveva accettato sotto la clausola di non trovarsi in condizione inferiore a quella dei plenipotenziarii degli altri stati, si ricusò andarvi; perlochè il Conte di Cavour si rassegnò a recarvisi personalmente. Ivi giunto, trovò il Marchese di Villamarina, che dovea essergli compagno nel congresso; il quale avea finalmente ottenuto, malgrado l'Austria, che la Sardegna fosse rappresentata nel congresso senza scapito di autorità e di grado; per tal guisa fu riconosciuta l'uguaglianza di condizioni fra gli agenti diplomatici de'vari stati ragunati in quella concione internazionale, malgrado la picciolezza di alcuno di essi.

Nella conferenza del 1857, diretta a rettificare la frontiera russa nella Bassarabia ed il possesso dell'Isola dei Serpenti, intervennero tutte le potenze firmatarie del trattato di Parigi, ed il legato sardo dimostrò molta sagacia ed abilità, giunse a conciliare i dissidenti, ed a salvare l'alleanza franco-inglese, perlochè ne fu espressamente felicitato dal governo francese e da quello russo. Tuttavia il principio dell'uguaglianza giuridica fu violato in danno della Moldavia, che non fu rappresentata nel congresso, malgrado si trattasse di una quistione in cui era interessata, perchè relativa alla sua frontiera colla Russia.

La stessa violazione fu commessa nelle conferenze che furono riunite in conseguenza del trattato di Parigi relative ai Principati danubiani. Ma nelle conferenze di Londra del 1867, concernenti la quistione del Lussemburgo, intervennero il Belgio e l'Olanda che vi erano interessati, oltre la Francia, la Prussia, l'Inghilterra, l'Austria, la Russia e l'Italia. Come altresì la Grecia intervenne nella conferenza di Parigi del 1869 composta dai soscrittori del trattato di Parigi per risolvere il conflitto elleno-turco relativo all'insurrezione dell'isola di Candia, che voleva scuotere il giogo mussulmano e congiungersi alla Grecia. Però al plenipotenziario greco fu accordato un voto solamente consultivo; ma egli, mal sofferendo tale

inferiorità rimpetto gli altri congregati, protestò altamente, e abbandonò la sala delle adunanze, nè volle più tornarvi. Fu questa al certo una grande ingiustizia, molto più che all'avversario turco si accordava una condizione uguale a quella di cui godevano gli altri plenipotenziarii. Nè a questo procedere era argomento sufficiente che il voto era solo concesso ai soscrittori del trattato di Parigi, e perciò negato alla Grecia che non vi avea partecipato, perchè, come bene osservò il signor Rangabé, ministro elleno, nell'atto che protestava contro la inferiorità impostagli, nulla vi era di comune tra il trattato del 1856 e la quistione elleno-turca, e molto meno potea ciò condurre alla strana conseguenza che le grandi potenze debbano godere di un diritto che è negato ai loro avversarii.

Nel 1871 ebbe luogo un'altra conferenza in Londra per la quistione del Mar Nero, in seguito alla quale fu confermata la chiusura del Bosforo e dei Dardanelli, come era stabilita nel trattato del 1856, con facoltà nel Sultano di aprirli in tempo di pace ai legni di guerra di potenze a lui amiche ed alleate. Il mar Nero restò aperto come per lo passato alla marina mercantile, e per quella militare fu sciolto da tutte le restrizioni stabilite col suddetto trattato.

Malgrado i progressi fatti dal diritto internazionale per effetto del congresso del 1856, che a buon diritto è chiamato la prima pagina del nuovo diritto delle genti, pure molto resta ancora a fare; ed a sperarsi che un congresso generale sia riunito, il quale fecondi ed estenda i principii annunziati dal congresso parigino, e li completi in modo, da assicurare maggiormente i diritti degli stati e così evitare, per quanto è possibile, la guerra (1).

Vi sono poi delle conferenze dirette ad uno scopo filantropo, come quella che diè origine alla convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864, conchiusa col fine di migliorare le condizioni dei feriti di guerra.

(1) Lorimier fa la proposta di *un congresso internazionale basato sul principio de facto*, il quale a suo modo d'intendere potrebbe rimpiazzare la guerra, e perciò evitarla. V. *Revue de droit international*, t. III, p. 1

CAPITOLO SECONDO

Delle rappresaglie

—

SOMMARIO

I. Delle rappresaglie. — II. Della ritorsione. — III. Definizione e storia delle rappresaglie propriamente dette. — IV. Varie specie di rappresaglie. — V. Principii regolamentari concernenti le rappresaglie. — VI. Censure delle rappresaglie. — VII. Embargo. — VIII. Arresto del Principe. — IX. Angheria. — X. Blocco pacifico.

I.

Riusciti inefficaci i mezzi amichevoli per la satisfazione di un diritto, gli stati possono ricorrere a quelli coattivi. Ciò è una conseguenza dell'indole intrinseca della legge giuridica, che trova nella coazione fisica la sua garantia. Nei rapporti privati questa coazione è esercitata dall'autorità sovrana che risiede negli stati, e presso la quale ognuno deve portare tutte le sue pretensioni per ottenerne per di lei mezzo l'adempimento, se giuste e fondate, impiegando, se occorre, la forza pubblica. Se non che, quando quest' autorità non può essere pronta ad impedire la violazione dell'umana personalità, sorge il diritto della difesa privata, mercè la quale si adopera la forza individuale in sostegno dei proprii diritti violati, detto legittima difesa, di cui non è questo il luogo di stabilire le condizioni. Ora tra gli stati manca questa suprema autorità sovrana di conseguenza sono essi sempre nella necessità di dovere ricorrere ai mezzi coattivi per difendere i loro diritti offesi, di cui l'ultimo sostegno è la guerra. Tuttavia, prima di ricorrere a tale estremo espediente, gli usi internazionali ammettono altri mezzi coattivi,

che, senza rompere la pace tra le nazioni, servono a costringerle allo adempimento dei loro doveri giuridici.

Questi mezzi sarebbero legittimi non solo, ma altresì di sommo giovamento, perchè diretti ad evitare le guerre, laddove la coazione s'indirizzasse contro lo stato inadempiente; ma in fatto si riducono a danneggiare i privati per costringere le nazioni; mentre tra gli uni e gli altri non esiste solidarietà, e perciò vien meno la legittimità e giustizia di cotali atti, come meglio sarà chiarito in appresso.

Questi mezzi pacifici di coazione sono detti rappresaglie, dal latino *reprehendere,* riprendere, ripresa, e consistono nel senso più generico negli atti con cui uno stato s'impadronisce dei beni ed anche delle persone appartenenti ad un altro stato, e li trattiene come pegni per ottenere la riparazione di una ingiusta lesione dal medesimo ricevuta.

Ciò posto, la rappresaglia non consiste nel riprendere la cosa reclamata, cioè la ristaurazione dei diritti offesi, ragion per cui, taluni la fanno invece derivare dalla parola *reprimere,* ma ha per iscopo di staggire un effetto, qualche cosa pertinente all'offensore, collo scopo di metterlo nella necessità di riparare la violazione di diritto da lui fatta.

Segue da ciò che ogni rappresaglia suppone: 1.° una offesa fatta da uno stato in danno di un altro; 2.° la possibilità della riparazione del diritto leso, mediante la rappresaglia, altrimenti si riduce ad una vendetta inutile e dannosa, perchè mancante dello scopo a cui è diretta, e perciò della ragione su cui si fonda e da cui deriva.

Le rappresaglie possono essere di varie specie, cioè comprendono:

1.° La ritorsione,
2.° La rappresaglia propriamente detta,
3.° L'embargo pacifico,
4.° Il blocco pacifico.

II.

La ritorsione consiste nella facoltà attribuita ad una nazione di far cangiare la condotta offensiva di uno stato verso di lei col commettere in danno dell'offensore quelle stesse lesioni di diritto che egli ha consumato in pregiudizio della medesima. Diguisachè, se una nazione viola i diritti di un'altra, ne offende i sudditi, li tratta differentemente dei nazionali, ne conculca la proprietà e i diritti, non li garantisce colle leggi del luogo, lo stato offeso può adoperare lo stesso trattamento verso l'offensore o in danno dei sudditi di lui.

Se la ritorsione non può esercitarsi in ispecie, cioè con atti lesivi identici a quelli usati dal primo offensore, può essere eseguita con atti analoghi, cioè che si trovino nelle stesse condizioni di quelli consumati dall'avversario, benchè di specie differenti.

La ritorsione può aver luogo per quegli atti e per quelle leggi che concernono eccezionalmente gli stranieri, non già per le leggi e principii generali che riguardano tutti i cittadini, e perciò anche gli esteri, e che possono essere differenti di quelli che esistono presso gli stati a cui appartengono gli stranieri. Queste divergenze di legislazioni si fondano sulla diversa condizione e scambievole indipendenza in cui si trovano i popoli, per la quale ognuno può stabilire nel suo territorio quelle norme giuridiche che crede opportune, senza che ciò possa essere giudicato in offesa dei diritti degli altri stati.

La ritorsione poi dovrebbe aver luogo in quei casi in cui potrebbe indurre lo stato offensore a mutar condotta, senza di che sarebbe un danno inutile, e perciò ingiustificabile.

La ritorsione si fonda sul principio: *quod quisque in alterum statuerit ut ispe se eodem jure utatur:* è ammessa dalla più parte dei pubblicisti, i quali affermano che ognuno ha diritto di usarla per difendere i proprii diritti lesi, e nessuno può lagnarsi

di essere trattato nello stesso modo con cui egli tratta gli altri; che chi vuole evitare la ritorsione non deve fare altro che mutar condotta; se vi persiste, peggio per lui, egli è la causa dei proprii mali; che in fine la ritorsione tende a diffondere le buone istituzioni, e vuole che gli stati attuino il diritto.

Questi ed altri argomenti simili, addotti dai sostenitori delle ritorsioni, si fondano sull' errore di credere che i diritti esistano per fatto umano; diguisachè, date talune condizioni, si violano o si rispettano a placito degli uomini. Ma riconosciuto, come altrove provai, il principio opposto, cioè che l'umana personalità, i diritti che vi stanno annessi si fondano sulla umana natura, esistono prima ed indipendentemente dal fatto dell'uomo, e la sua volontà non può crearli nè distruggerli, la ritorsione diviene ingiustificabile. La lesione che un altro ha fatto dei diritti altrui non legittima nell'offeso una pari violazione; perchè il delitto non santifica il delitto; e tanto l'uno, quanto l'altro sono egualmente riprovevoli ed iniqui. Colui che esercita la ritorsione riprova in altri il fatto ingiusto consumato in proprio danno; ora questa riprovazione contiene virtualmente la condanna del fatto proprio, se volesse imitare il suo offensore. La violenza, l'ingiustizia, l'iniquità di un atto ingiusto non cangia coll'essere preceduto da un fatto identico e nocivo: le stesse ragioni che fanno escludere questo, sussistono per biasimar l' altro. Questo è un principio certo nelle relazioni private, e non si ha ragione di escluderlo o di metterlo in dubbio nei rapporti internazionali.

La ritorsione è la legge del taglione, generalmente riprovata, perchè è il dolo del delinquente, il fondamento della pena, e non il danno che deriva dai suoi atti. Il taglione poi reca lo stesso male sulla medesima persona che fu autrice del primo danno, e la ritorsione punisce nei privati stranieri il male che è fatto dallo stato a cui essi appartengono, malgrado che fra una nazione ed i suoi sudditi nulla vi sia

di comune e non esista alcuna solidarietà. I privati rispondono dell'operato del loro governo *uti universitas*, e non *uti singuli;* ed il vendicarsi su loro del fatto della nazione a cui appartengono è scambiare gli obblighi e le responsabilità, è punire sul debole le colpe del forte, è chiamare responsabile uno o più cittadini di un fatto che non fu dipendente dalla loro volontà, e che forse tentarono impedirlo, e non vi riuscirono.

Le buone istituzioni poi si propagano con attuarle, e non con imitare i mali trattamenti stranieri: è l'esempio della virtù che può rendere virtuosi, e non quello del vizio. Nè è a sperare che la ritorsione determini uno stato che batte un sentiero d'ingiustizie e d'iniquità a mutar sistema, perchè simili espedienti irritano e fanno incaponire nello errore e nella violenza, anzichè correggere: riesce più agevole il conseguire tale scopo colla magnanimità e con la pratica persistente di atti virtuosi ed onesti, di istituzioni morigerate e civili. Nè da un tal sistema può tornare danno a chi lo pratica, perchè il miglior vivere stabilito nel suo territorio dalle sue leggi sviluppa tutte le forze nazionali; attira gli stranieri e mantiene i nazionali, aumenta i capitali e le industrie locali; ed invece il fenomeno opposto avviene dove si agisce in modo diverso.

« Questo preteso diritto, dice Pinheiro Ferreira, di rendere la pariglia è talmente assurdo che basta annunziarlo nella sua vera forma per fare arrossire coloro che l'hanno ammesso. Se essi condannano gli abusi altrui, non hanno il diritto di imitarli sotto il pretesto di stabilire l'armonia fra le nazioni. È piuttosto disprezzando l'operato altrui ingiusto, e agendo in senso opposto, che può essere corretto il torto che lo straniero fa ai proprii concittadini. Il rispetto e la considerazione che ispirerà tal nobile condotta per parte dello straniero finirà col tornare in danno di colui che ha pensato di nuocere. I capitali o gl'ingegni fuggiranno da un paese ostile

al progresso ed alla civiltà, per rifugiarsi sotto la protezione di un governo amico della giustizia (1). »

La ritorsione può essere ammessa in fatto di tariffe commerciali, quando il non praticarla potrebbe riuscir dannoso alle condizioni economiche del paese; però in tal caso non si agisce per ritorsione, ma per un principio economico, che non offende alcun diritto.

Come esempio di ritorsione può essere addotto il decreto del 16 agosto 1863 della Convenzione francese, che ordinò la confisca dei beni appartenenti ai sudditi della Spagna dimoranti in Francia, per rispondere a misure analoghe ordinate da Carlo IV in danno dei francesi residenti in Ispagna.

III.

La rappresaglia propriamente detta consiste nell'atto d'impadronirsi colla forza delle persone o dei beni a loro appartenenti o allo stato di cui fossero sudditi, il quale abbia prodotto del male alla nazione che esercita la rappresaglia. In questo senso la rappresaglia è un pegno forzato che si fa sullo straniero per ottenere la riparazione di un diritto da lui offeso. Differisce dalla ritorsione, inquantochè essa mira ad ottenere la riparazione di un'offesa o la consecuzione di un diritto, violandone un altro; la ritorsione guarda lo stesso scopo, ma tenta di giungervi commettendo in danno dell'offensore l'identica o almeno l'analoga lesione di diritto.

Quando la rappresaglia si esercita sulla persona, è detta sequestro di persona o ostaggio.

Le rappresaglie sono ricordate in tutte le epoche della storia: dai Greci erano dette *andropelasiæ*, e Grozio ricorda una legge esistente in Grecia per la quale i più vicini parenti o amici di colui che fosse

(1) Note a Vattel, op. cit., t. I, p. 320, § 341; V. nello stesso senso Fiore, *Diritto internazionale pubblico*, p. 364 e seg.; Vidari, *Del rispetto della proprietà privata fra gli stati in guerra*, p. 70 e seg.

stato ucciso in un paese straniero potevano arrestare sino a tre concittadini del delinquente, e tenerli prigionieri sin quando il governo di questi non avesse consegnato o almeno punito l'omicida.

Più tardi fu riconosciuto in coloro che fossero stati offesi o derubati da stranieri il diritto di catturare i concittadini del depredatore, e di appropriarsene i beni sino alla concorrenza del furto che avevano subito. Com'è naturale, da questo sistema seguì l'abuso, ed ognuno architettava danni e furti sofferti, per poterli ei commettere impunemente, pretendendo una indennità che forse per nessun titolo gli apparteneva.

Ad ovviare a tanto abuso fu nel secolo XV proibita la rappresaglia per sola autorità privata, e per poterla esercitare fu richiesto un permesso speciale del governo competente ad autorizzarla. Ciò era ben giusto, perchè le rappresaglie, malgrado la rozzezza dei tempi, miravano alla riparazione di un diritto leso, che non poteva esser fatta per autorità privata, ma per mezzo di coloro ai quali per le leggi del tempo competeva l'amministrar giustizia. Questo permesso risultava da un documento detto *lettera di rappresaglia;* ed era in Francia rilasciato dai parlamenti. Ma poscia per l'editto del 1845, emanato durante il regno di Carlo VIII, questa facoltà fu riserbata al capo dello stato. Lo stesso sistema fu adottato in Inghilterra, come si legge nel capitolo VIII dello statuto di Enrico V.

Sebbene in quel tempo sotto la denominazione di lettere *di marca* erano indicate quelle di *rappresaglia*, pure in seguito rimasero distinte; perchè le prime autorizzavano la corsa, per ottenere la riparazione di un'offesa fatta allo stato, come persona collettiva, e si rilasciavano in tempo di guerra; e le seconde erano concesse in tempo di piena pace, che lasciavano intatta, e miravano a riparare un torto anche di natura privata, perlochè presero in seguito il titolo di *lettere di rappresaglia.*

Malgrado tale espediente, l'abuso dei predatori

per rappresaglia seguitò a poco presso con uguale improntitudine, attesa la facilità con cui loro erano rilasciate le lettere succennate, perlochè nel *Guidon de la mer*, nell'ordinanza di Luigi XIV del 1681 e nei trattati di Utrecca del 1713 e di Versaglia del 1786 tra la Francia e l'Inghilterra, furono inserite alcune disposizioni dirette a disciplinare le rappresaglie. Fu stabilito che, per accordarsi le lettere corrispondenti, era mestieri provare con antecedenza il danno sofferto, e che lo stato a cui apparteneva l'autore dell'offesa erasi negato a dare l'analogo risarcimento (1). Fu altresì sanzionato che le prede fatte in mare in virtù di lettera di rappresaglia rilasciata dal re dovevano essere istruite e giudicate nello stesso modo che si adoperava per quelle fatte sul nemico; che sulla vendita della preda dichiarata buona il danneggiato doveva ricevere la somma che gli era stata accordata nella lettera di rappresaglia, nel dippiù dovea essere restituita al depredato; e se dopo fatta la preda fosse risultato non vero quanto asserì colui che ottenne la lettera di rappresaglia, dovea essere condannato ai danni ed interessi verso il predato ed alla restituzione del quadruplo della somma ricevuta.

Le rappresaglie erano talvolta eseguite dagli stessi governi, perlochè si aveva in piena pace lo spettacolo di vedere le flotte degli stati perseguitare bastimenti privati e catturarli. Villemain (2) racconta che, essendo stato confiscato un legno inglese sulle coste della Francia, il proprietario del bastimento si rivolse a Cromwel per ottenere riparazione del danno: il protettore gli diè una lettera per il cardinale Mazzarino, con l'ordine di attenderne la risposta per tre giorni a Parigi. Difatti costui si recò in Francia, attese i tre giorni e tornò da Cromwel, il quale nel rivederlo gli chiese se avesse ricevuto

(1) V. Ortolan, *Régles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 352 e seg.

(2) *Histoire de Cromwel*, t. II, p. 236.

l'indennità che gli apparteneva, ed avutane risposta negativa, diè immediatamente ordine a due navi da guerra di catturare i legni francesi che si trovassero nello stretto, il che fu eseguito. Le navi catturate furono vendute, ed il prezzo fu impiegato a rimborsare il negoziante inglese sino alla concorrenza del danno che avea sofferto, nel resto fu messo a disposizione dell'ambasciatore francese a cui nulla era stato comunicato di tal procedimento.

IV.

Le rappresaglie si distinguevano in generali e speciali. Le prime erano, quando lo stato accordava ad alcuno dei suoi sudditi la facoltà di predare, sia in pieno mare, sia in terra, delle proprietà e delle persone appartenenti alla nazione da cui derivava l'offesa; le seconde erano nel caso che la preda era limitata a talune persone, in tali circostanze e in un tempo ed in un luogo determinato. Difatti avendo gl'Inglesi catturato undici bastimenti francesi sotto pretesto che portavano delle munizioni alle insorte colonie dell'America del Nord, Luigi XVI accordò a due armatori di Bordeaux lettere di rappresaglia sui beni dei sudditi inglesi sino alla concorrenza del valore dei legni predati, del carico dei medesimi, e dei danni ed interessi sofferti.

Queste distinzioni hanno oggi un valore storico solamente, perchè, ancor quando un governo voglia far luogo ad una rappresaglia per causa privata, la esegue con le forze pubbliche, e non faculta i privati ad attuarla. Si riconosce con ciò almeno il principio, che il rispetto dei diritti dei singoli non solo deve essere riconosciuto dall'autorità sovrana a cui essi sottostanno, ma a costei appartiene altresì l'obbligo di garantirli.

Le rappresaglie sono negative e positive. Sono della prima specie quelle con cui un governo si nega ad eseguire una sua obbligazione verso lo stato che ha violato un suo diritto. Ciò posto è rap-

presaglia negativa la denunzia dei trattati che legano uno stato con un altro, motivata in un'offesa fatta dall'uno all'altro. Appartengono alla seconda specie quelle per cui lo stato offeso sequestra cosa o persona appartenente allo stato offensore.

Può qualificarsi come rappresaglia negativa l'atto del re di Prussia col quale nel 1757 si negò al pagamento che aveva personalmente assunto verso taluni negozianti inglesi di una somma di denaro ipotecata sulla Silesia. Questo atto provocò una risposta dei giuristi inglesi, che Montesquieu riguardò come esente di replica, e Vattel come un eccellente brano di diritto delle genti. Si diceva a ragione che, avendo il re impegnato la sua parola di pagare il debito silesiano ai particolari, non poteva per rappresaglia negarsi al pagamento, perchè tradiva la giusta confidenza che costoro avevano avuto sopra i suoi impegni, e non colpiva neanco i creditori originarii, ma i possessori attuali dei titoli di credito, ai quali, per essere negoziabili, erano stati trasmessi.

Fu invece rappresaglia positiva quella esercitata dalla Gran Brettagna contro il reame delle due Sicilie. Nel 1816 fu conchiuso tra il re d'Inghilterra e quello delle Due Sicilie un trattato con cui quest'ultimo promise all'Inghilterra taluni vantaggi commerciali sul piede della nazione più favorita. Ora, avendo il medesimo principe concesso nel 1838 ad una compagnia il monopolio delle zolfare della Sicilia, l'Inghilterra riguardò questo fatto come una violazione al trattato del 1816, ed ottenne dal re di Napoli la promessa che il monopolio concesso sarebbe cessato nel 1840. Ciò non pertanto il monopolio seguitò anche dopo; perlochè il governo brittanico richiese una indennità, che gli fu negata dal re di Napoli, dichiarandogli che la concessione dei zolfi non violava per nulla gl'impegni esistenti fra lui e l'Inghilterra. Fu allora che la squadra brittanica del Mediterraneo catturò parecchi legni napolitani, e furono sottoposti ad embargo le navi delle Due Sicilie che si trovavano nei porti dell'isola di Malta.

In vista di siffatti avvenimenti, il re di Napoli mostrò dapprima apparecchiarsi alla resistenza, ma poscia accettò la mediazione della Francia, che ristabilì le buone relazioni frai due stati; ed il monopolio fu abolito mercè un'indennità data ai concessionarii.

V.

La civiltà attuale mira all'abolizione delle rappresaglie, perlochè ha cercato almeno sottoporle ad alcune regole speciali.

La rappresaglia è un atto di ostilità che uno stato esercita contro un altro, dal che si trae la conseguenza che può farsi uso di tale espediente per le offese recate allo stato, non per quelle che danneggiassero privati. Questi hanno il diritto di presentarsi innanzi i magistrati del luogo per reclamare giustizia, e non hanno più nulla a pretendere, quando i loro diritti sono garantiti dalle leggi del luogo. Solo nel caso che loro si negasse la debita applicazione di queste leggi, avrebbero il diritto d'invocare il soccorso della loro nazione, la quale potrebbe a tal uopo spingere gli opportuni reclami. Se poi questi restassero inefficaci, l'offesa fatta al privato diverrebbe della nazione, ed a tal titolo essa potrebbe procedere a tutti gli atti richiesti dal caso. Segue da ciò che fu una violazione del diritto delle genti l'aver voluto Inghilterra esercitare rappresaglie per offese puramente private.

Nel mese di giugno 1861 una nave di commercio inglese naufragò presso le coste del Brasile, l'equipaggio si annegò, il carico scomparve in mezzo la tempesta, alcuni avanzi del legno ed i cadaveri di quattro marinai giunsero sulla riva. Il console inglese esistente in quei paraggi pretese che la nave avesse naufragato per opera di taluni brasiliani che avevano assassinato i quattro marinai. Il governo inglese, fondandosi su tali asserzioni, spinse una domanda d'indennità pecuniaria al governo brasiliano.

Questo si ricusò a soddisfarla, la flotta inglese bloccò il porto di Rio Janeiro e catturò cinque bastimenti brasiliani che condusse nella baia di Palmas, convertita in deposito di prede. Questi bastimenti furono poscia restituiti ai proprietarii, dopo che il governo brasiliano fece formale promessa di pagare la somma che il governo brittanico pretendeva, che difatti fu versata il 26 febbraio dello stesso anno nella tesoreria inglese nella cifra di 3200 lire sterline. Contemporaneamente il signor Moreira Barone de Pando ministro plenipotenziario del Brasile presentò formale protesta contro tanta violenza.

La condotta dell' Inghilterra in siffatta congiuntura fu universalmente riprovata, pure in seno del parlamento brittanico, come indegna di una gran nazione ed in contrasto colla civiltà dei tempi.

Le rappresaglie possono essere usate, quando vi sia una violazione certa di un diritto dello stato, perchè, se la ragione che autorizza le rappresaglie è l' offesa ricevuta, mancando questa offesa o essendo incerta, le coazioni fatte ad un altro stato non sono più rappresaglie, ma atti di violenza destituiti di ogni fondamento giuridico.

Le rappresaglie devono essere proporzionate all' ingiustizia commessa ed al danno che si è ricevuto da colui verso il quale si vogliono esercitare, senzachè sono illegittime.

Questo principio fu violato dell' Inghilterra nei reclami per gli asserti danni subiti in Atene da David Pacifico. Sebbene costui era nato in Gibilterra, provincia brittanica, tuttavia da più tempo con la qualità di console generale del Portogallo dimorava in Grecia. Ivi il 4 aprile 1874 fu la sua casa saccheggiata dal popolaccio e da alcuni soldati e carabinieri greci. L' Inghilterra spinse per tal fatto analogo reclamo, chiedendo una vistosa indennità al governo greco. Questo rispose che, a parte della quistione di nazionalità, e della cifra esagerata che gli era chiesta, faceva osservare che le autorità locali avevano messo ogni opera per impedire l'ac-

caduto, e poscia per punirlo; che se i loro sforzi non avevano avuto un completo successo, era ciò stato indipendente della loro volontà; che secondo la legge greca e quella dei paesi civili, il Pacifico avrebbe duvuto inoltrare la sua domanda d'indennità presso i magistrati competenti, e non al governo, il quale non poteva essere chiamato responsabile del fatto dei privati; che questo principio avea applicazione anche verso i sudditi dello stato; e per conseguenza non poteva accordarsi un privilegio agli stranieri; che la responsabilità di un governo potrebbe sussistere nel caso che avesse impedito la azione della giustizia, il che non si verificò nella specie; quindi il reclamo dell'Inghilterra non poteva essere ammesso.

Successe allora uno scambio di note diplomatiche, quando nel 1850 la flotta inglese si presentò nelle acque di Grecia, chiedendo che tra 24 ore fosse pagata la somma chiesta. Il governo greco protestò contro questa violenza e non pagò; la flotta bloccò alcuni porti della Grecia, catturò alcuni legni della stessa nazione, sinchè, interposti i buoni ufficii della Francia, furono sospese le ostilità, ed i legni sequestrati rimasero come pegno in potere degli inglesi. Però la mediazione francese riuscì senza effetto, non potendo sostenere le ingiuste pretese inglesi; perlochè costoro ripresero le misure coercitive, e la Francia ritirò il suo agente diplomatico da Londra, « non essendo il suo soggiorno in Inghilterra più compatibile colla dignità della Repubblica francese. » Tuttavia i negoziati furono poscia ripresi e condotti a termine, ed il ministro francese tornò al suo posto.

La condotta dell'Inghilterra in questa occasione fu censurata dall'intiera Europa. Vive rimostranze vennero per parte della Russia, che furono trovate giuste dallo stesso *Times*, ed il gabinetto di Lord Palmerston fu vivamente biasimato nella camera alta, la quale per mozione di Lord Stanly, qualificò il procedere del governo, « come inconveniente, ingiusto,

brutale e diretto a turbare senza bisogno l'armonia che deve regnare tra le potenze europee. »

Le rappresaglie non possono essere esercitate su ciò che è stabilito sulla fede dei trattati, e perciò sul debito pubblico; altrimenti nessuno potrebbe star sicuro nello accettare le obbligazioni degli stati. Le rappresaglie sulle cose devono essere preferite a quelle sulle persone, e i beni dello stato devono essere preferiti a quelli dei privati. I beni sequestrati non possono essere definitivamente appropriati, se non dopo rifiutato ogni indennizzo dalla parte debitrice, e dopo che siano stati giudicati di buona preda. Devono poscia essere impiegati in soddisfacimento dei danni ricevuti, e sino alla concorrenza dei medesimi, con l'obbligo di restituire l'eccedenza.

VI.

Le censure fatte per le ritorsioni possono essere applicate alle rappresaglie, che contengono gli stessi vizii, perchè derivanti dallo stesso principio erroneo, che ammette la solidarietà di obbligazioni tra lo stato e i singoli.

Si dice che lo stato rappresenta i suoi soggetti, e questi quello; e se egli è chiamato a difendere i loro diritti conculcati e domandarne l'opportuna riparazione, devono essi rispondere del male operato di lui. A ciò risponde egregiamente il Massò dicendo: « Se lo stato deve domandare soddisfazione per l'ingiuria fatta ad uno dei suoi cittadini, la ragione è riposta in ciò che esso rappresenta l'intera società, ne ha il potere, ed ha il dovere di proteggere tutti quelli che lo compongono. Ma, poichè un cittadino non è rappresentante dell'altro, e presi individualmente non rappresentano la nazione, non vi è ragione alcuna per renderli personalmente ed individualmente responsabili dei torti che un loro concittadino oppure lo stato possono aver fatto ad uno straniero, ovvero ad un'altra potenza, non essendovi

alcuna reciprocanza possibile tra i diritti ed i doveri dello stato ed i suoi cittadini (1). »

A ciò crede rispondere il Sandonà (2) che lo stato è una società i cui componenti partecipano ai suoi utili ed ai suoi danni. Segue da ciò che essi devono subire gli effetti derivanti dallo ingiusto agire della società a cui appartengono, e devono ascrivere i danni che ricevono, non allo straniero che fu l'autore diretto dei medesimi, ma al proprio governo che offese un' altra nazione, e poscia non volle indennizzarla, per tal guisa che attirò la rappresaglia straniera; ed il delitto dello stato si riversa indirettamente su tutti, come gli errori di un amministratore offendono gl'interessi dell'amministrato, ancorchè non vi abbia colpa. Tuttavia sembra a me chiaro che lo stato non possa equipararsi ad una società, il cui unico scopo è quello del guadagno, perchè è desso una istituzione che ha per fine l'attuazione del diritto e non altro; di conseguenza, per riconoscere come legittima la rappresaglia, bisogna prima trovarla fondata sul diritto. Ogni socio poi risponde degli obblighi sociali non nel nome proprio *uti singuli*, ma *uti universitas*, cioè è soggetto all'aggresso dei creditori il capitale sociale di cui una frazione appartiene a lui, e non quello suo particolare. Da qui procede che i sudditi stan soggetti agli obblighi dello stato, mediante i balzelli e le contribuzioni dal medesimo ordinati, ma la loro persona e la loro proprietà non può essere direttamente impiegata in sostegno dei carichi nazionali. Molto meno poi il socio, qualunque sia l'indole e la estensione della società, è responsabile solidale delle colpe e dei reati che un socio o il potere sociale possa avere commesso. La persona del socio resta sempre spiccata e distinta da quella dell'associazione, e l' asserta solidarietà non esiste. Come neanco è vero che gli errori commessi dall'amministratore si

(1) Op. cit., p. 112.
(2) Op. cit., p. 271.

riversano sull'amministrato, perchè fra l'uno e l'altro non esiste alcuna solidarietà di colpe e di violazioni della legge giuridica. Solo può dirsi che danni fatti dal tutore nell'amministrazione dei beni del pupillo ricadono su quest' ultimo; ma ciò non autorizza i terzi a pagarsi coi beni del pupillo dei crediti che avessero sul tutore, e se il facessero, il loro precedimento sarebbe irrito e nullo. È poi insussistente il paragone che vuolsi allegare, perchè il tutore amministra i beni del pupillo, ma lo stato non amministra i beni dei singoli per essere la sua persona distinta da quella dei privati, in modo che come egli non risponde dei maleficii commessi dai singoli, così non possono essere questi responsabili del di lui operato.

Nè si legittimano le rappresaglie, col dire che causa di esse è lo stato che agì ingiustamente, e negò poscia la corrispondente riparazione; perchè ciò, dice il Fiore, sarebbe lo stesso come di un viaggiatore che, essendo stato derubato dai briganti, volesse rifarsi sul primo ricco che incontra, dicendogli, non sono io la causa del furto, ma coloro che mi assalirono antecedentemente, quindi lagnatevene con loro. Questo argomento non basterebbe a legittimarlo, perchè il secondo derubato non ha nulla di comune coi primi ladri. Ora, provata la irresponsabilità dei singoli per il fatto della loro nazione, la condizione è identica, e non si può con paralogismi più o meno inesatti venire a differente conclusione.

Già il Galliani sin dai suoi tempi prevedeva che dovea col progredire della civiltà essere riconosciuta generalmente la ingiustizia contenuta nelle rappresaglie. « Si comprenderà allora, ei dice, l'assurdità dell'esteso e illimitato diritto di rappresaglia, perchè sarà scoperta la falsità delle massime oggi adottate, e ricevutissime, che chi ha diritto di muovere guerra ad una nazione, può riguardare egualmente come suoi nemici tutti gli individui di essa, senza distinzione di età, di sesso, di persone, e niun conto avendo della forma del governo di quella,

se monarchico o republicano, se sano o corrotto, se unito o scisso da intestine discordie. Faranno, sotto la luce della filosofia, ribrezzo ed orrore le teorie attuali della comunicazione e trasfusione delle colpe e delle pene dei padri nei figli per la sola ragione dell'unità di famiglia, e dai colpevoli agli innocenti per la sola unità di patria e di nazione, e verrà a galla la verità (tanto tempo sommersa dalla brutale sete di vendetta) che chi non è delinquente, o per atto o per volontario consenso, non può mai essere confuso ed involto tra i rei. Saranno in fine in quel felice tempo gli atti, che oggi si ammirano come sforzi e singogolarità di eroismo e di sublimi virtù, riguardati come doveri essenziali e precisi dell' uomo ragionevole e giusto (1). »

VII.

Oggi le rappresaglie possono dirsi abolite e si usa un' altra specie di coazione, detta *embargo* dallo spagnolo *embargar*, che significa arrestare, catturare, chiusura dei porti di una nazione; e consiste nel sequestro provvisorio, che fa una nazione dei legni di un'altra, che si trovassero nei suoi porti, allo scopo di ottenere la riparazione di un diritto leso. Se poscia la questione è sciolta pacificamente, le navi sono restituite; se no, sono confiscate e vendute, ed il prezzo sino alla concorrenza della indennità reclamata è impiegato per compenso della ingiustizia sofferta, e nel dippiù è rimesso ai proprietarii delle navi confiscate. L'embargo in questo senso è una pura rappresaglia.

Questa specie di coazione era spesso esercitata al cominciare della guerra, tanto come rappresaglia, quanto come atto di ostilità in armonia col diritto di corsa che si esercitava fra gli stati in guerra.

(1) *Dei doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti e di questi verso i neutrali.*

La storia offre non pochi esempii di embargo. Tale fu quello posto nel 1801 dall' Inghilterra su tutte le navi danesi, svedesi e russe che si trovarono nei suoi porti; quello altresì decretato nel 1807 dalla stessa nazione sulle navi e sulle proprietà danesi esistenti nel territorio brittanico. La Danimarca per rappresaglia contro tale atto ordinò che fossero versate nelle casse dello stato tutte le somme di danaro che dai suoi sudditi fossero dovuti a cittadini inglesi. Si cita pure l' embargo posto dalla Francia nel 1831 sopra le navi portoghesi, quello ordinato dalla stessa nazione nel 1832 sulle navi olandesi, e l' altro decretato nel 1838 dalla Francia medesima sulle navi messicane nelle acque di Vera Cruz.

L' embargo si manifesta nella storia verso il secolo decimo quinto, ma si rese frequente dopo la pace di Utrecca; anzi divenne una misura generale, usata dagli stati allo insorgere di una grave contesa, come atto preliminare alla guerra, e dopo dichiarata, si sequestravano le navi mercantili della nazione nemica, che ignari di tutto si trovavano o cercavano asilo nei porti dell' altro contendente, e i loro equipaggi erano sinanco fatti prigionieri.

Ad evitare tanto danno al commercio, taluni stati convennero espressamente nei loro trattati che in caso di guerra tra loro divampata, dovea alle scambievoli navi essere accordato un termine dentro il quale potevano lasciare il porto in cui si trovassero ancorate. Trattati di simil natura furono conchiusi nel secolo XVIII tra la Francia e l'Inghilterra, tra gli Stati-Uniti e la Prussia nel 1785, tra la Francia e la Russia nel 1786, tra la Russia e le Due Sicilie nel 1787. Nel fatto poi l' embargo seguitò, talvolta anche in onta ai trattati che lo proibivano, a segno che era più pericolosa la condizione delle navi appartenenti ad uno stato che avea di simili trattati; perchè, ponendo fiducia in essi, rifugiavano nei porti nemici; e quelle invece che non potevano invocare tali trattati non si arrischiavano di accedere in un porto nemico.

Tuttavia in tempi posteriori la ingiustizia dello embargo fu meglio riconosciuta, in modo che si fece più raro, e tranne pochi esempii, può dirsi oggi scomparso. Difatti nel 1853 la Turchia, la Francia e l'Inghilterra, malgrado avessero dichiarato la guerra alla Russia, non solo autorizzarono le navi mercantili russe che si trovavano nei loro porti ad uscirne sane e salve tra sei settimane, ma permisero altresì che i legni che fossero partiti alla volta dei loro stati, prima della dichiarazione della guerra, potessero approdarvi, deporre il carico, riprenderne altro, se volevano, e tornare in patria assicurate da un salvocondotto. La Russia, come è naturale, emise disposizioni anologhe in favore delle navi mercantili pertinenti alle nazioni a lei nemiche.

Lo stesso principio fu attuato nella guerra del 1859 tra la Francia, il Piemonte e l'Austria, e nelle guerre posteriori, come altresì fu sancito nei trattati internazionali.

Ciò non pertanto questo principio non era peranco entrato nella legislazione positiva interna di alcuno stato, quando apparve nel 1865 il *codice della marina mercantile italiana*, nel quale all'articolo 243 è detto: « Le navi mercantili di una nazione amica che si trovassero nei porti o littorali dello stato, al momento della dichiarazione della guerra, saranno libere di uscire in qualunque tempo, salvo che il governo, per ispeciali circostanze, non creda prescrivere un limite per la partenza.

« A questo fine le navi suddette saranno alla loro partenza munite di un salvocondotto per recarsi in patria.

« Ciò non di meno, in via di rappresaglia, potrà farsi luogo all'*embargo* o sequestro di navi, quando il nemico avesse cominciato le sue ostilità, catturando le navi nazionali che si trovassero nei suoi porti, ed operando estorsioni nelle provincie dello stato. »

Con questo precetto di diritto internazionale fu riconosciuto il rispetto della proprietà privata degli stati in guerra, che sarebbe stato completo, laddove non

fosse ammesso l'embargo come rappresaglia; ma fu ciò motivato da ragioni di prudenza, non da difetto di propositi generosi e di sentimento di giustizia. Per altro torna a grande onore dell' Italia essere stata la prima ad introdurre fra le sue leggi positive una disposizione per quanto giusta altrettanto contrastata nel passato, e che ha tuttora degli avversarii nel campo della scienza.

In conferma dello stesso principio si legge nell'articolo 245 del citato codice: « Gli equipaggi delle navi mercantili sequestrate e predate o confiscate saranno in tutti i casi lasciati in libertà. Soltanto in via di rappresaglia potranno gli individui di una nazione nemica essere trattenuti, quando dalla potenza cui appartengono siansi fatti prigionieri equipaggi e marinai di navi mercantili italiane. »

« Insomma, dice il Vidari, l'Italia offre a tutti i popoli del mondo preziose guarantigie di libertà e di giustizia, qualora essi vogliano accettarle, e se il principio del rispetto della proprietà privata nemica e della inviolabilità degli equipaggi delle navi mercantili non sarà fra breve dovunque accettato, la colpa non sarà nostra (1). »

Nel campo della scienza la legittimità dell'*embargo* è stata sempre assai contestata. Gli antichi scrittori, frai quali Grozio, Puffendorfio e Vattel, riconoscono negli stati il diritto di embargo e frai moderni non lo contrastano W. Scott, Phillimore, Travers-Twis, Martens, Kluber, Wheaton, Heffter Pistoye e Duverdy, Sandonà e Calvo; altri lo ammettono con qualche restrizione. Gessner (2) crede che possa essere praticato come semplice rappresaglia, quando per suo mezzo si voglia procurare la soddisfazione di un diritto violato da un'altra nazione; Bluntschli (3) ammette l' embargo in caso di necessità; Massè (4),

(1) *Del rispetto della proprietà privata fra gli stati in guerra*, p. 86.
(2) *Le droit des neutres sur mer*, p. 323.
(3) Op. cit., art. 259.
(4) Op, cit., art. 132 e seg.

Bello (1), De Negrin (2) condannano in senso assoluto l'embargo, ma credono che possa essere usato per semplice ritorsione; sebbene il Massè soggiunga che siffatta eccezione può essere ammessa dalla politica, ma si oppone ai principii assoluti del diritto.

A dir vero, io non credo che la politica possa trovarsi in opposizione al diritto, ed invece parmi che l'una e l'altro debbano in tutto concordare e stare in armonia; perlochè trovo più esatta e più giusta l'opinione di coloro i quali escludono l'embargo in modo assoluto, frai quali possono essere annoverati il Pinheiro Ferreira, l'Hautefeuille, il Fiore ed il Vidari. Non è al certo necessario addurre molte ragioni per dimostrare la illegittimità dell'embargo, come semplice rappresaglia: tutti gli argomenti addotti contro le rappresaglie e le ritorsioni si applicano al medesimo, perchè si fonda sugli stessi errori, cioè sulla confusione della persona dei privati innocenti, proprietarii delle navi sottoposte ad embargo con quella dello stato dal quale si pretende la riparazione di un danno da lui arrecato. Ora, sotto qualunque forma si presentino le rappresaglie, non possono mondarsi da questo vizio radicale e nativo, per cui *a priori* devono essere condannate dal diritto, ed escluse dalla politica degli stati onesti e civili.

Moltopiù che nel caso dello embargo le navi mercantili s'introducono nelle acque territoriali degli stati stranieri nella fiducia di accudire ai loro affari commerciali e a tutti gli scopi per cui intrapresero il loro viaggio, sicuri essendo di essere rispettati nella loro persona e nelle loro sostanze. Ora, con qual diritto si può distruggere questa inconcussa fiducia, per la quale invece di trovare quelle giuste guarentigie che il diritto comune ammette per tutti gli uomini, incontrano la rapina ed il furto per parte di coloro dai quali speravano salvezza e difesa? Si dice: ma la colpa non è dello stato che

(1) *Principios de derecho internacional*, p. II, p. 148.
(2) *Estudios sobre el derecho internacional*, p. 155.

mette lo embargo, ma di quello che ne dà la ragione; e qui replico quello che dissi per le rappresaglie: ciò è confondere l'operato di una nazione con quello dei suoi sudditi; e questa confusione è errore, ingiustizia, violenza e non altro.

Coloro poi che ammettono l'embargo per semplice ritorsione, prendono sempre le mosse dallo stesso errore, perchè essi confessano la illegittimità dell'embargo, pure l'ammettono, perchè un altro stato l'adopera. Ma come ci entra confondere la responsabilità di un atto ingiusto ed erroneo esercitato da un governo con quella di un privato che nulla sa di tanto; che se il seppe nol volle, nè potea volerlo; che forse lo contrastò con tutti i mezzi legittimi di cui disponeva, e non potè riuscirvi?

Si mettono innanzi ragioni di prudenza, di opportunità, di convenienza; ma io non so comprendere come vi possa essere una prudenza, una convenienza contraria al diritto, alla giustizia e all'equità: pare a me che tutto ciò che è giusto ed equo è prudente e convenevole, ed invece è imprudente e contrario alla convenienza l'ingiustizia e l'iniquità. Bisogna convincersi di questo principio, che gli uomini mediocri solo possono contrastare, e che poi del resto è di una certezza evidente; ed allora la più parte delle cattive istituzioni, degli erronei e vessatorii procedimenti, rampollati nei tempi d'ignoranza, di sospetti e di malevoglienze cadranno sotto il soffio di questa verità incontestabile. Ciò è tanto vero che a misura che la civiltà si è fatta strada nell'animo dei popoli, sono caduti la più parte degli abusi che travagliavano i popoli precedentemente, ed è a sperare che allo spandersi pieno della luce della giustizia, non sia più a parlare di rappresaglie, nè di embarghi e neanco di ritorsioni.

VIII.

Chiamasi pure embargo il così detto *arresto del principe*, il quale consiste nello impedimento che mette uno stato alle navi estere che si trovassero nei suoi porti, allo scopo di non essere divulgate le notizie dei fatti avvenuti dentro il suo territorio, di tener segrete alcune operazioni marittime o un fatto qualunque, di cui la cognizione preventiva potrebbe tornare dannosa allo stato. E poichè questa ritenzione delle navi può danneggiare i proprietarii delle medesime, hanno essi diritto a constatare il pregiudizio che hanno ricevuto e reclamarne il corrispondente indennizzo.

Il sequestro per tale scopo delle navi straniere esistenti nei porti di uno stato, se poteva riuscire di qualche utilità in altri tempi, riesce affatto inutile nell'epoca attuale; i mezzi di comunicazione, la stampa, l'elettrico rende impossibile il segreto sugli avvenimenti che si sono verificati dentro di uno stato. E d'altronde, per un lieve ritardo che potesse avere la diffusione di notizie, che sempre devono essere conosciute, non credo sia permesso danneggiare il commercio, ed offendere i diritti dei neutrali, a cui non devono mai essere estesi gli effetti della guerra.

IX.

L'*Angheria* è un'altra specie di embargo e consiste nel fatto per cui il sovrano di un porto s'impadronisce temporaneamente dei legni stranieri che ivi si trovassero, per impiegarli insieme ai loro equipaggi mediante indennità al servizio pubblico dello stato, anche in opposizione alla volontà dei loro capitani. L'angheria ha luogo sopratutto in tempo di guerra per servizio della medesima, per trasporto di truppe, di munizioni, di approvigionamenti e simili. L'embargo in tale ipotesi consiste

nella proibizione fatta dal sovrano alle navi d'uscire dal porto in cui si trovano ed a lui soggetto.

Il preteso diritto di angheria non può trovare alcuna giustificazione nel diritto delle genti razionale. Difatti, per qual ragione il sovrano del luogo potrebbe impadronirsi delle navi dei privati stranieri, le quali entrarono nel suo porto con la fiducia di non essere disturbati nell'esercizio dei loro diritti? Si dice che il sovrano territoriale abbia su di esse un diritto di giurisdizione, ma io dimostrai che questa giurisdizione non esiste che eccezionalmente, come una conseguenza di quella che impera sul porto, e per quanto la sicurezza di questo il richieda; nel che non entra certo l'appropriazione dei legni dei privati e massime di quelli degli stranieri, i quali tutti sono neutrali alla guerra. E quando pure esistesse una giurisdizione completa, non potrebbe essere giustificato un diritto così esorbitante e lesivo, perchè giurisdizione significa governo, e non violazione della proprietà e dei diritti dei singoli. Si aggiunge che il diritto di guerra porta negli stati la necessità di esercitare l'angheria. Tuttavia è da osservare che questa pretesa necessità è assai rara e contestabile; ed in ogni caso può essere soddisfatta, pagando con un prezzo maggiore l'uso dei legni dei privati stranieri; ma non può mai autorizzare a costringerli ad apprestare i loro legni, quando non lo vogliono, e molto meno forzare l'equipaggio dei medesimi e sottoporlo ad un servizio che egli non vuole effettuare.

« Come ammettere, dice Hautefeuille, che un sovrano, perchè in guerra, possa costringere una nave straniera e pacifica a rinunziare alle sue operazioni commerciali, per essere impiegata al servizio di guerra, che le fa perdere il suo carattere neutro e l'espone a tutti i pericoli della guerra; e ciò, mercè un salario fissato dal belligerante medesimo, seguendo il suo interesse e troppo spesso non pagato? È questo un grave attentato alla libertà del commercio ed alla indipendenza dei popoli, è per con-

seguenza una violazione delle regole essenziali della legge primitiva (1). »

L'angheria pare stabilita nel medio evo; fu sopratutto esercitata da Luigi XIV; ma sin dal secolo XVII i popoli navigatori fecero degli sforzi positivi per abolirla, stipulando dei trattati coi quali s' interdicevano reciprocamente, in caso di guerra, l'esercizio di questo preteso diritto relativamente ai sudditi scambievoli. Il più antico di questi trattati contenente siffatta clausola è quello conchiuso nel 1645 tra la Francia e la Danimarca; in seguito se ne stipularono altri tra varii stati, ed una disposizione precisa in questo senso si trova nel trattato di Utrecca. È a notarsi, dice Hautefeuille, che in tutti questi trattati abolitivi dell' angheria non è dessa considerata come un diritto.

Come angheria si volle caratterizzare la sommersione di sei navi inglesi fatta dai Prussiani nel 1870 durante la guerra colla Francia.

Sul finire di dicembre sei bastimenti inglesi di carbone, furono presi dalle autorità militari tedesche, e colati a fondo nell'imboccatura della Senna per guisa da bloccarne il passaggio, con lo scopo di arrestare il cammino di una cannoniera francese, che avea prodotto molti danni ai Prussiani. I capitani di queste navi presentarono un reclamo contro l' occorso al loro vice console di Rouen, che fu spedito al governo inglese. Lord Granville indirizzò a Versailles una protesta al governo prussiano. Bismark rispose che un'inchiesta sarebbe stata all'uopo eseguita, e poscia sarebbe stata pagata una congrua indennità; che laddove il fatto non fosse stato autorizzato dalla necessità della guerra, sarebbero stati in oltre puniti i colpevoli.

È mestieri il notare che nei casi in cui è esercitato il diritto di angheria, i belligeranti hanno usato

(1) *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, p. 257. V. nello stesso senso Gessner, loc. cit.; Phillimore, op. cit., t. III, p. 41 e seg; Heffter, op. cit.; §. 150, p. 286.

temporaneamente dei legni presi per il trasporto di armi, di munizioni, e simili, indennizzando il proprietario per l'uso fatto del bastimento sottoposto ad angheria. Il fatto della distruzione delle navi neutrali per uso di guerra sarebbe nuovo del tutto.

X.

Altro mezzo di coazione fra gli stati è il *blocco pacifico*. Esso consiste nel collocare una o più navi da guerra davanti un porto straniero, in modo da impedirne l'entrata e l'uscita in guisa tale che nessun bastimento possa traversare fra le medesime, senza essere esposto al fuoco delle loro artiglierie, e ciò allo scopo di costringere lo stato a cui appartiene il porto bloccato allo adempimento delle sue obbligazioni.

Perchè il blocco possa dirsi esistente, bisogna che sia *effettivo*, cioè mantenuto con forza sufficiente ad impedire realmente l' accesso nel porto, qualunque sia il numero dei legni a tal uopo impiegati. Di conseguenza i blocchi *fittizii, di gabinetto, per notificazione sulla carta e di crociera* non sono riconosciuti dal diritto delle genti.

Il blocco è un atto di ostilità esercitato fra gli stati in guerra; tuttavia si è voluto da recente usare in tempo di pace, chiamandolo *blocco pacifico*, il quale fu adoperato per la prima volta nel 1827 dall'Inghilterra, dalla Francia e dalla Russia in Grecia. Queste nazioni, volendo, in seguito alla sollevazione ellenica, porre un termine alla guerra di esterminio combattuta fra i Greci insorti e la Turchia, offrirono la loro mediazione, che fu rifiutata; perlochè bloccarono tutte le spiagge della Grecia in cui trovavasi l'esercito turco, per impedire tanto l'arrivo di ogni soccorso che fosse per inviarvi il sultano, quanto l' uscita dalla rada di Navarrino della flotta ottomana ivi stanziata.

In seguito vi furono varii blocchi pacifici, fra i quali quello del Tago del 1831, posto dalla Francia;

della Nuova Granata del 1836 posto dall'Inghilterra; del Messico del 1828 dalla Francia; di Buenos-Ayres del 1838 e 1840 dalla sola Francia, e nel 1845 e 1848 dalla Francia e dall' Inghilterra.

Il blocco pacifico non interrompe la pace tra lo stato che lo mette e quello che lo subisce; e porta verso le navi degli altri stati gli stessi diritti e doveri che derivano dal blocco marittimo esercitato in guerra.

Cauchy (1) sostiene che il blocco pacifico sia una misura di coazione legittima e morale, in quantochè ha per iscopo il rispetto di un diritto, ed offre il mezzo come evitare la guerra; ma invece lo condannano l'Hautefeuille (2), il De Negrin (3), e il Vidari (4).

Il blocco pacifico si fonda sopra una contraddizione flagrante, perchè è un atto di guerra in seno della pace. Vero è che Cauchy lo dichiara un atto intermedio tra la pace e la guerra; ma ciò è un non senso, perchè la pace esclude la guerra e così viceversa, e non ci può essere uno stato intermedio. Difatti quando la Russia, la Francia e l'Inghilterra avevano bloccato la Grecia, i loro ministri dicevano al Reis Effendi della Porta ottomana che, malgrado ciò, la pace tra le potenze da loro rappresentate e la Turchia restava intatta; al che egli rispose: « I mezzi che voi adoperate per assicurare la pace sono così incompatibili colla pace stessa, che non lo sarebbero di più l' acqua coi fuoco. » E dopo la sconfitta di Navarrino, quando gli stessi ministri gli assicuravano i legami di amicizia esistenti fra gli stati che avevano messo il blocco e la sublime Porta, egli soggiunse: « Queste assicurazioni sono la stessa cosa, come, se, rompendo la testa a taluno, lo assicuraste nello stesso tempo della vostra amicizia. »

(1) *Le droit maritime international considéré dans ses origines e dans ses rapports avec le progrès et la civilisation*, t. II, p. 427.

(2) Op. cit., p. 363 e seg.

(3) Op. cit., p. 139.

(4) Op. cit., p. 282.

Ora dall' essere il blocco in contraddizione con la pace segue che non possono essere annessi al medesimo i diritti che derivano dalla guerra, e per conseguenza l' obbligo nei neutrali di rispettarlo; perchè il loro commercio è interamente libero in tempo di pace. « In tempo di pace, dice Hautefeuille, il commercio di tutti i popoli è assolutamente libero; la guerra modifica questo diritto essenziale, apporta alcune restrizioni a questa libertà, impone dei doveri a tutti i popoli rimasti pacifici. Nel numero di questi doveri è quello di non comunicare coi luoghi bloccati. Ma questo dovere esiste in tempo di guerra e per la guerra. Se dunque non vi è guerra dichiarata officialmente, è impossibile esigere dai popoli neutri l'esecuzione di un dovere che non esiste (1). »

Il blocco poi non evita la guerra che dei deboli verso i forti, cioè di coloro che non hanno forze sufficienti per opporle allo stato bloccante per respingere il blocco, e che sono del pari nell' impossibilità di resistere ad una guerra promossa da una nazione poderosa, e quindi non possono farla; perlochè il blocco evita quelle guerre che non sono possibili, ed offre un altro mezzo di oppressione dei forti in danno dei deboli.

Comprendo che mercè il blocco le potenze maggiori si risparmiano gl' imbarazzi e le spese di una guerra che dovrebbero fare contro gli stati minori; ma essendo per loro più agevole bloccare un porto, di quanto dichiarare ed effettuare una guerra, i loro soprusi e le loro violenze in offesa dei deboli si fanno più facili e più frequenti. Nè poi sempre il blocco è di conseguenze meno dannose della guerra, se non per l' intensità dell'aggressione, almeno per la durata di essa. La Francia e l' Inghilterra tennero per dieci anni i porti della Plata pertinenti alla repubblica Argentina bloccati, con grave danno del commercio di tutti i popoli, non inferiore certamente a quello che poteva derivare da una guerra.

(1). Loc. cit.

Il blocco poi talvolta, anzichè evitare la guerra, riesce a promuoverla, come avvenne per quello posto dalla Francia sulle coste del Messico, il quale dopo due anni ebbe termine con la guerra che il Messico dichiarò alla Francia.

In fine il blocco è un atto ostile che direttamente danneggia i privati dimoranti nelle piazze bloccate o commercianti con le medesime; di conseguenza è una rappresaglia pura e semplice, di effetti più nocivi e più generali; di conseguenza militano contro di esso tutte le ragioni che rendono illegittime le rappresaglie.

FINE

Errata Corrige

Pag.	*Lin.*	ERRORI	CORREZIONI
37	5 (nota)	Buvina	Buniva
42	2	sobbietti	subbietti
43	4	*feciale*	*fecialis*
119	13	non è	è
120	31	osservata	osservato
130	9	convinzioni	convenzioni
134	9	che	che il
144	14	luoghi offrono	luoghi offrano
160	1	industiria	industria
169	31	causia	Caucasia
170	27	monti, fiumi,	monti,
192	10	autonomia	autonoma
210	30	restrituzioni	restrizioni
246	nota (2)	t. I, p. 68	p. 68
247	nota (3)	t. I, p. 53	p. 53
265	24	dei Lombardi	dei Lombardi e dei Veneti
265	ultima	poggiate	poggiati
277	24-25	tratatti	trattati
279	21	primitiva;	primitiva
281	10	le gli	gli
284	20	Prussia	Russia
285	7	più o meno	più
291	20	mare fra le nazioni	mare
306	21	rivolto	rivolti
317	2 e altrove	Bluntchli	Bluntschli
332	9	avrano	avranno
336	27	gli	le
368	nota (2)	*di Verona*	*de Verone*
376	20	incertezze	incertezze di
380	36	governati	governanti
400	nota (2)	col	del

Pag.	*Lin.*	ERRORI	CORREZIONI
446	31-32	identità	indennità
468	11	dal Cujucio	da Cujacio
476	21-22	quantunque	qualunque
485	ult. testo	*terra*	*terræ*
487	19	constatare	contestare
553	4	questi	queste
553	20	tributa	tributano
574	16	essere	essere il legato
581	28	che tal	che a tal
600	36	libretto	libello
618	11	regno, nel regno	regno,
620	3-4	plicco	plico
629	31 e 32	e fu lui che	ma egli
662	23	imcompatibili	incompatibili
668	32	di	da
748	22	popoli	i popoli
758	(nota)	Debraug	Debrauz
769	3-4	falici	facili
808	16	letterario	letteraria
811	nota (2)	quei	quegli
814	nota	Calvo	V. Calvo
824	16	non	ne

INDICE [1]

PROEMIO . . . . . *Pag.* 7
INTRODUZIONE. .
CAPITOLO I. Del Diritto in generale e del Diritto Internazionale . . . . . » 17
» II. Fondamento del Diritto Internazionale » 49
» III. Fonti del diritto internazionale . . » 89
» IV. Certezza ed importanza del Diritto Internazionale . . . . . » 94
» V. Svolgimento storico del Diritto Internazionale . . . . . » 111
SEZIONE I.ª — DELLO STATO E DELLA NAZIONE.
CAPITOLO I. Dello stato . . . . . » 147
» II. Della Nazione. . . . . » 166
» III. Delle Associazioni degli stati . . . » 193
» IV. Della Sovranità. . . . . » 237
SEZIONE II.ª — DIRITTI E DOVERI DEGLI STATI.
CAPITOLO I. Diritti degli stati . . . . . » 269
» II. Dell'uguaglianza degli stati . . . . » 276
» III. Del diritto alla propria conservazione » 298
» IV. Dell'equilibrio politico . . . . . » 308
» V. Diritto di autonomia degli stati . . » 337
» VI. Del principio del non intervento . . » 361
» VII. Diritto di sovranità territoriale . . » 440

(1) Per la suddivisione dei paragrafi, vedasi il sommario ad ogni singola intestazione di capitolo.

SEZIONE III.ª — DEI RAPPRESENTANTI DEGLI STATI.

CAPITOLO I. Diritto di legazione . . . . . *Pag.* 539
» II. Della missione diplomatica . . . . » 560
» III. Dei diritti e delle guarentigie degli agenti diplomatici. . . . . » 571
» IV. Immunità degli agenti diplomatici . » 587
» V. Persone alle quali si estendono le prerogative e le immunità degli agenti diplomatici . . . . . » 623
» VI. Dei doveri e delle funzioni degli agenti diplomatici . . . . . » 646
» VII. Fine e sospensione delle missioni diplomatiche . . . . . » 660
» VIII. Dei Consolati . . . . . » 671
» IX. Attribuzioni dei con . . . . » 691
» X. Della giurisdizione dei consoli e fine delle missioni consolari . . . . » 710

SEZIONE IV.ª — DELLE OBBLIGAZIONI.

CAPITOLO I. Definizione e storia dei trattati . . » 739
» II. Condizioni essenziali alla validità dei trattati . . . . . » 751
» III. Divisione dei trattati . . . . . » 779
» IV. Degli effetti dei trattati . . . . . » 819

SEZIONE V.ª — DELLE SOLUZIONI PACIFICHE DELLE QUISTIONI INTERNAZIONALI.

CAPITOLO I. Dei mezzi amichevoli per sciogliere le contese internazionali . . . . » 851
» II. Delle rappresaglie . . . . . » 879